

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Emmi Nieminen

**VALTION ALUEHALLINNON UUDISTAMISHANKE**

Henkilökunnan käsityksiä uudistuksesta ja aluejaosta

Aluetieteen  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2012**

# **SISÄLLYSLUETTELO**

	<b>Sivu</b>
<b>KUVA- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	2
<b>LYHENNELUETTELO</b>	6
<b>TIIVISTELMÄ</b>	7
<b>1. JOHDANTO</b>	9
1.1. Tutkimuksen rakenne	10
1.2. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat	11
1.3. Tutkimusaineisto	11
1.4. Tutkimuksen näkökulma	12
1.5. Keskeisimmät käsitteet	13
<b>2. SUOMEN YHTEISKUNNALLINEN MURROS</b>	15
2.1. Hyvinvointivaltio	19
2.2. Kilpailuvaltio	23
<b>3. VALTION ALUEHALLINTO</b>	26
3.1. Valtion aluehallinnon muutokset	27
3.2. Valtion aluehallintoa koskevaa tutkimusta	31
3.3. Valtion aluehallinnon uudistamishanke	33
3.3.1. ALKU-hankkeen perusteet	35
3.3.2. Aluehallintovirasto	38
3.3.3. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus	41
3.3.4. Aluejako	45
<b>4. HENKILÖSTÖKYSELYJEN TULOKSET</b>	55
4.1. Aineisto ja menetelmät	55
4.2. Henkilökunnan käsityksiä muutoksesta	58
4.2.1. Henkilökunta ja muutos	58

	<b>Sivu</b>
4.2.2. Taustatiedot	60
4.2.3. Henkilöstön näkemyksiä tavoitteiden toteutumisesta	66
4.2.4. Aluehallinnon uudistuksen vaikutukset työpaikan sijaintiin, työnsisältöön ja työtovereihin.	74
4.2.5. Aluehallinnon uudistuksen vaikutukset viranomaisten yhteistyöhön, omiin työtehtäviin ja asiakaspalveluun	84
4.2.6. Uudistuksen vaikutukset eräiden väittämien mukaan	86
4.2.7. Aluejako	89
 <b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	 96
 <b>LÄHDELUETTELO</b>	 99
 <b>LIITTEET</b>	
 LIITE 1. Kyselylomake 2009	 108
LIITE 2. Kyselylomake 2011	111
 <b>KUVA- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	
 Kuva 1. Valtion hallintojärjestelmä	 26
Kuva 2. Aluehallintoviraston rakenne	39
Kuva 3. Aluehallintovirastojen toimipaikat	40
Kuva 4. ELY-keskuksen rakenne	43
Kuva 5. ELY-keskusten toimipaikat	44
Kuva 6. Läänit 2009 (lakkautettu 31.12.2009)	48
Kuva 7. EU:n alueluokitus NUTS 2012	49
Kuva 8. Rakennetyöryhmän esitys 2015 vuoden kuntajaoksi	50
Kuva 9. Maakuntajako 2012	51
Kuva 10. Muutosvalmiuksien tasot	59
Kuva 11. Ensimmäisen kyselyn vastaajien jakauma iän mukaan	60

Kuva 12. Ensimmäisen kyselyn vastaajien jakauma työnantajan mukaan	61
Kuva 13. Ensimmäisen kyselyn vastaajien jakauma samassa työpaikassa työskentelyajan mukaan	62
Kuva 14. Ensimmäisen kyselyn vastaajien jakauma samoissa tehtävissä työskentelyajan mukaan	62
Kuva 15. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma iän mukaan	63
Kuva 16. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma toimipaikoittain	64
Kuva 17. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma entisen työnantajan mukaan	64
Kuva 18. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma samoissa tehtävissä työskentelyajan mukaan	65
Kuva 19. Ensimmäisen kyselyn vastausten jakautuminen kysyttäessä toimintojen uudelleen järjestelyn vaikutuksia aluehallinnon tavoitteisiin	66
Kuva 20. Jälkimmäisen kyselyn vastausten jakautuminen kysyttäessä toimintojen uudelleen järjestelyn vaikutuksia aluehallinnon tavoitteisiin	68
Kuva 21. Ensimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä uudistuksen vaikutuksia työtovereihin, työpaikansijaintiin ja työnsisältöön	74
Kuva 22. Ensimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä millaisia vaikutuksia uudistuksella on työtovereihin, työpaikansijaintiin ja työnsisältöön	75
Kuva 23. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä uudistuksen vaikutuksia työtovereihin, työpaikansijaintiin ja työnsisältöön	78
Kuva 24. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä millaisia vaikutuksia uudistuksella on työtovereihin, työpaikansijaintiin ja työnsisältöön	82
Kuva 25. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä uudistuksen vaikutuksia yhteistyöhön eri viranomaisten kesken, omiin työtehtäviin ja asiakaspalveluun	85
Kuva 26. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä millaisia uudistuksen vaikutukset ovat olleet yhteistyössä eri viranomaisten kanssa, omissa työtehtävissä ja asiakaspalvelussa	86
Kuva 27. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma eräiden väittämien mukaan	87
Kuva 28. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma eräiden väittämien mukaan	88
Kuva 29. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma eräiden väittämien mukaan	88

Kuva 30. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä aluejaon vaikutuksia palveluiden saatavuuteen eräille ryhmille	90
Kuva 31. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä aluejaon vaikutuksia palveluiden saatavuuteen eräille julkisille ryhmille	92
Taulukko 1. Kulttuurinen ja rakenteellinen muutos Suomessa 1980- ja 1990-luvuilla	16
Taulukko 2. Ensimmäisen kyselyn vastaajien näkemykset hankkeen tavoitteiden toteutumisesta sukupuolen mukaan jaoteltuina	70
Taulukko 3. Ensimmäisen kyselyn vastaajien näkemykset hallinnon rakenteiden selkeytymisestä tehtävän vakinaisuuden mukaan jaoteltuna	71
Taulukko 4. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien kokemukset uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta edellisen työnantajan mukaan jaoteltuna	72
Taulukko 5. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien kokemus hallinnon rakenteiden selkeytymisestä esimiesaseman mukaan jaoteltuna	72
Taulukko 6. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien kokemus aluehallinnon tehostumisesta tehtävän vakinaisuuden mukaan jaoteltuna	73
Taulukko 7. Vuoden 2009 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyjen vaikutuksista työtovereihin työnantajan mukaan jaoteltuina	76
Taulukko 8. Vuoden 2009 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyjen vaikutuksista työpaikan sijaintiin työnantajan mukaan jaoteltuina	77
Taulukko 9. Vuoden 2009 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyn vaikutuksista työsisältöön sukupuolen mukaan jaoteltuina	77
Taulukko 10. Vuoden 2011 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyn vaikutuksista työsisältöön esimies aseman mukaan jaoteltuina	79
Taulukko 11. Vuoden 2011 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyn vaikutuksista työpaikan sijaintiin tehtävän vakinaisuuden mukaan jaoteltuina	80

Taulukko 12. Vuoden 2011 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyn vaikutuksista työsisältöön tehtävän vakinaisuuden mukaan jaoteltuina	81
Taulukko 13. Vuoden 2011 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyn vaikutuksista työtovereihin tehtävän vakinaisuuden mukaan jaoteltuina	82
Taulukko 14. Vuoden 2011 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyn vaikutuksista työpaikan sijaintiin entisen työnantajan mukaan jaoteltuina	84
Taulukko 15. Kyselyn 2011 vastaajien kokemus yritysten palvelujen saatavuuden parantumisesta entisen työnantajan mukaan jaoteltuna	91
Taulukko 16. Kyselyn 2011 vastaajien kokemus yrityksille suunnattujen palvelujen saatavuuden parantumisesta tehtävässä työskentelyajan mukaan jaoteltuna	92
Taulukko 17. Kyselyn 2011 vastaajien kokemus kuntien palvelujen saatavuuden parantumisesta entisen työnantajan mukaan jaoteltuna	93
Taulukko 18. Kyselyn 2011 vastaajien kokemus kunnille suunnattujen palvelujen saatavuuden parantumisesta entisen tehtävissä työskentelyajan mukaan jaoteltuna	94
Taulukko 19. Kyselyn 2011 vastaajien kokemus valtion viranomaisten palvelujen saatavuuden parantumisesta entisen työnantajan mukaan jaoteltuna	94

**LYHENNELUETTELO**

ALKU-hanke	Valtion aluehallinnon uudistamishanke
AVI	Aluehallintovirasto
AviL	Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ElyL	Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 20.11.2009/897
HE	Hallituksen esitys
KM	Komiteanmietintö
LiVL	Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto
TaVL	Talousvaliokunnan lausunto
TyVL	Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto
YmVL	Ympäristövaliokunnan lausunto

---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta**

**Tekijä:** Emmi Nieminen  
**Pro gradu -tutkielma:** Valtion aluehallinnon uudistamishanke: Henkilökunnan käsityksiä uudistuksesta ja aluejaosta  
**Tutkinto:** Hallintotieteiden maisteri  
**Oppiaine:** Aluetiede  
**Työn ohjaaja:** Seija Virkkala  
**Valmistumisvuosi:** 2012 **Sivumäärä:** 114

---

**TIIVISTELMÄ:**

Valtion aluehallinto on valtion keskushallinnon ja paikallishallinnon väliin jäävää hallintoa. Vuoden 2009 loppuun saakka aluehallinnon organisaatioita olivat lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot. Nykyiset valtion aluehallintoviranomaiset saivat tehtävänsä näiltä virastoilta. Nykyiseen valtion aluehallintoon kuuluvat aluehallintovirasto (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) sekä maakunnan liitot.

ALKU-hankkeella oli tarkoitus uudistaa laajasti aluehallintoa ja saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti sekä tuloksellisesti toimiva aluehallinto. ALKU-hankkeella pyrittiin selkeyttämään viranomaisten työnjakoa ja poistamaan päällekkäisyyksiä sekä uudistamaan aluejakoa niin, että alueet olisivat enemmän tarkoituksenmukaisia ja selkeitä.

Tämä tutkimus on osa tutkimusprojektia "Viestinnän ja kaksikielisyyden hyvät käytänteet organisaatiossa – tarkastelussa aluehallinnon uudistus", joka puolestaan on osa suurempaa hanketta "Kaksikielisyys ja monikulttuurinen Suomi – hyviä käytänteitä ja tulevaisuuden haasteita (*Kamoon*)". Tutkimus käsittelee aihetta enemmän aluetieteen näkökannalta kuin kieli- tai viestintätieteen.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää aluehallintouudistuksen tavoitteita ja perusteita, sekä uusien viranomaisten aluejakoa. Lisäksi tutkielmassa selvitetään kyselystä saatujen tulosten perusteella henkilökunnan mielipiteitä uudistuksesta. Tutkimushankkeeseen on tehty kaksi laajaa kyselyä, vuonna 2009 ja vuonna 2011. Tuloksia on ristiintaulukoitu taustamuuttujien kanssa mahdollisten riippuvuussuhteiden löytämiseksi.

Henkilöstö ei kokenut, että ALKU-hanke on edistänyt aluehallinnon tavoitteiden toteutumista, selkeyttänyt tai tehostanut aluehallintoa. Etenkin niiden osuus, jotka ennen uudistusta vielä uskoivat vaikutuksiin, oli jälkimmäisessä kyselyssä pienentynyt. Henkilöstö koki, että uusi muutos tuli liian nopeasti edellisen jälkeen ja etteivät he voineet vaikuttaa päätöksentekoon.

Kyselyistä selviää, että sekä odotukset että havainnot uudistuksen vaikutuksista työtovereihin, työpaikan sijaintiin ja työtehtäviin ovat vastaajien arvion mukaan jääneet vähäisiksi. Myönteisiä vaikutuksia oli tullut eniten työtovereihin ja eniten kielteistä työpaikan sijaintiin. Kuitenkin suurin osa vastaajista koki, ettei uudistuksella ole ollut vaikutusta työtovereihin, työpaikan sijaintiin tai työtehtäviin.

Tulokset osoittavat, että aluehallinnon uudistus ei ole tuonut taloudellisia säästöjä, se on luonut epävarmuutta ja heikentänyt työntekijöiden työmotivaatiota sekä lisännyt byrokratiaa. Lievästi kasvanut vastuualueiden vapaaehtoisen yhteistyön lisääntyminen on odotettu ja myönteinen tulos uudistuksessa. Palvelujen saatavuus ei ole parantunut uudesta aluejaosta huolimatta. ALKU-hanke uudisti aluehallintoa laajasti, mutta henkilökunta ei tulosten perusteella ole kovin tyytyväinen uudistukseen.

---

**AVAINSANAT:** aluehallinto, aluejako





## 1. JOHDANTO

Suomen aluehallinto koostuu valtion aluehallinnosta ja kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvasta aluehallinnosta, maakunnan liitoista. Valtion aluehallinnossa on tapahtunut suuria muutoksia vuoden 2010 alusta alkaen (HE 59/2009 vp: 7). Valtion aluehallinto muodostui vuoden 2009 loppuun saakka seuraavista organisaatioista: lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot (HE 59/2009 vp: 1). Uudistuksessa ei juuri ole otettu huomioon välillistä valtionhallintoa kuten metsäkeskuksia (HE 59/2009 vp: 25). Välillisellä valtionhallinnolla tarkoitetaan organisaatioita, jotka käyttävät julkista valtaa ja toimivat valtioneuvoston ja ministeriöiden ohjauksessa, mutta eivät ole viranomaisia (Suomi.fi 2012a).

Uusi viranomainen aluehallintovirasto aloitti toimintansa 1.1.2010 vastuualueinaan peruspalvelut, oikeusturva; työsuojelu ja luvat; ympäristöluvat; pelastustoimi ja varautuminen sekä poliisi. Uudessa viranomaisessa työskentelee noin 1 350 henkilöä (Valtiovarainministeriö 2009). Aluehallintovirastojen tehtävät muodostuvat aiempien lääninhallitusten, ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupiirien lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtävistä (Aluehallintovirasto 2010).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus aloitti toimintansa myös 1.1.2010. Sen vastuualueena ovat elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri, liikenne ja infrastruktuuri sekä ympäristö ja luonnonvarat. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ohjaavat ja valvovat työ- ja elinkeinotoimistoja sekä valvovat yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa. Uudessa viranomaisessa työskentelee noin 4 300 henkilöä. (Valtiovarainministeriö 2009.) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin on koottu entisten TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien, lääninhallitusten liikenne- ja sivistisosaston sekä Merenkululaitoksen tehtäviä (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2010).

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää millaisia mielipiteitä nykyisissä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa työskentelevillä on aluehallinnon uudistamishank-

keesta ja sen tuomista muutoksista sekä ovatko mielipiteet muuttuneet ajan kuluessa. Tutkielman tarkoituksena on myös selvittää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäviä ja selvittää uuden organisaation aluejaon perusteita. Vaikka uudistus näyttää ulospäin sujuneen mallikkaasti, henkilöstö voi kokea asian toisin. Uudistus koski 5870 työntekijää yli 30 paikkakunnalla (Wallenius 2011: 5–6).

Valitsin aiheekseni valtion aluehallintouudistuksen, sillä sain kiinnostavan ehdotuksen ohjaajaltani. Pääsin samalla mukaan tutkimusprojektiin "Viestinnän ja kaksikielisyyden hyvät käytänteet organisaatiossa – tarkastelussa aluehallinnon uudistus", joka on osa suurempaa hanketta "Kaksikielisyys ja monikulttuurinen Suomi – hyviä käytänteitä ja tulevaisuuden haasteita (*Kamoon*)". Edellä mainituilla projekteilla on tarkoitus selvittää millaiset toimintakulttuurit ja käytänteet tukevat kaksikielisyyttä yhteiskunnassa. Itse käsittelen tutkielmassani aihetta enemmän aluetieteen näkökannalta kuin kieli- tai viestintätieteen. Tein kandidaatintutkielmani samasta aiheesta ja pro gradu -tutkielmassani jatkan edellistä työtä ja tuon siihen uutta tietoa ja syvennän jo esitettyä.

### 1.1. Tutkimuksen rakenne

Tutkielmani rakentuu siten, että johdantoluvussa esittelen tutkimuksen perusvalinnat eli tutkimusongelmat, aiheen rajaamisen, tutkielman tavoitteet ja näkökulman. Johdantoluvun jälkeen tutkielma etenee siten, että käsittelen Suomessa tapahtuneita hallintouudistuksia. Kolmannessa osiossa kuvaan valtion aluehallintoa yleensä ja esittelen aiempia tutkimuksia aluehallinnosta. Sen jälkeen kerron mistä valtion aluehallinnon uudistamisessa on oikein kyse, esittelen lyhyesti uudet virastot ja pohdin aluejakoja. Tutkielmassa on tarkoitus keskittyä siihen miltä uudistus vaikuttaa henkilöstön mielestä ja tutkielman empiriassa vertailen syksyllä 2009 ja keväällä 2011 tehtyjen kyselyiden tuloksia ja lisäksi otan keväällä 2011 tehdystä kyselystä joitakin tutkimusongelmiani tukevia aiheita käsittelyyn. Lisäksi vertailen kahdesta kyselystä saatuja tuloksia henkilöstön kokemuksista aluehallinnon uudistamishankkeesta ja uusista virastoista.

## 1.2. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat

Vaikka tutkimus on luonteeltaan kuvaileva, kuuluu siihen kuitenkin kartoittava vaihe, jossa tutustutaan aiempaan kirjallisuuteen, teoreettisiin kehittälyihin ja empiiriseen tutkimukseen. Kuvailevan tutkimuksen tarkoituksena on esittää jokin ilmiö, tilanne. Kuvailevan tutkimuksen taustana voidaan käyttää esimerkiksi tilastoja tai mielipidetutkimuksia. Muita tutkimusmuotoja ovat selittävä tutkimus ja kokeellinen tutkimus. Selittävä tutkimus vastaa kysymykseen miksi, kun kuvaileva taas vastaa kysymykseen mitä tai miten. Kokeellisella tutkimuksella pyritään selvittämään kausaalisuhteita esimerkiksi valvotuissa laboratorio-olosuhteissa jonkin tietyn muuttujan vaikutuksia. (Uusitalo 1995: 62–64.)

Tutkimusongelmat ovat:

1. Mitkä ovat valtion aluehallintouudistuksen tavoitteet ja perusteet?
2. Mitkä ovat valtion aluehallintouudistuksen aluejaon perusteet?
3. Miten henkilöstön näkemys valtion aluehallinnon uudistuksesta on muuttunut?

## 1.3. Tutkimusaineisto

Empiirinen tutkimusaineisto koostuu kahdesta laajasta kyselytutkimuksesta. Ensimmäinen aineisto kerättiin kieli- ja viestintätieteiden oppiaineiden kanssa valmistellulla sähköisellä kyselylomakkeella. Kysely lähetettiin TE-keskuksiin, ympäristökeskuksiin ja tiepiireihin Seinäjoella, Oulussa, Vaasassa ja Kokkolassa. Kysely toteutettiin syksyllä 2009 ja siihen saatiin 167 vastausta. Kohderyhmän koko oli noin 1 000 henkeä. Vastauksia saatiin Vaasan ja Kokkolan alueelta yhteensä 121, Oulun alueelta 31 ja Seinäjoen alueelta vain 15 kappaletta.

Keväällä 2011 toteutettu jatkokysely kohdistettiin Helsingin, Vaasan, Turun ja Seinäjoen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten työntekijöille. Kysely pohjautui ensimmäiseen kyselyyn ja sitä valmistelivat kieli- ja viestintätieteiden oppiaineet sekä alue-

tieteen ja julkisoikeuden oppiaineet yhdessä. Jatkokysely toteutettiin myös sähköisellä kyselylomakkeella keväällä 2011. Jälkimmäiseen kyselyyn vastasi 334 työntekijää: 112 Helsingistä, 102 Turusta, 60 Vaasasta, 34 Seinäjoelta, 15 muilta paikkakunnilta ja 11 jätti vastaamatta paikkakuntaa koskeneeseen kysymykseen.

Tutkielman keskeisimpiä lähteitä ovat hallituksen esitys uudistuksesta (HE 59/2009) ja valtion aluehallintouudistus -hankkeen kotisivu. Lisäksi olen käyttänyt lähteinä 1.1.2010 aloittaneiden uusien viranomaisten kotisivuja sekä muuta kirjallisuutta ja Internet-lähteitä.

#### 1.4. Tutkimuksen näkökulma

Tässä tutkimuksessa perehdytään valtion aluehallinnon organisaatioon ja sen muutokseen. Vartolan (2006: 47) mukaan organisaatiolla voidaan myös viitata esimerkiksi hallintoelimen rakenteeseen. Kuten organisaatio, myös muutos voidaan ymmärtää teoreettisena ideana tai todellisena. Muutos on kuitenkin konkreettisempi ja se voidaan ymmärtää esimerkiksi henkilöstömäärän kasvuna. Muutosta ei kuitenkaan voida aina operationalisoida, mutta usein se voidaan määritellä suhteellisen tarkasti. (Vartola 2006: 51.)

Muutokset ovat organisaatioille välttämättömiä, sillä ne säilyttävät organisaatiot elinvoimaisina. Organisaatioille on siis tärkeää pystyä kohtamaan muutoksia (Stenvall & Virtanen 2007: 43). Organisaatiomuutos on yleisnimitys rakenteellisille, toiminnallisille ja kulttuurisille muutoksille (Valtee 2004: 13). Tämän tutkimuksen kohteena ovat yhdistyvät organisaatiot, joiden kohdalla muutos on ulkoa ohjattu ja pakotettu. Päätökset eivät ole organisaatioiden itsensä tekemiä, vaan ne ovat poliittisia. Organisaatiot ovat voineet yrittää vaikuttaa ja ehkä vaikuttaneetkin ratkaisuihin, mutta lopulliset päätökset on tehty muualla. Päätökset ovat todennäköisesti nojanneet täysin erilaisiin perusteisiin, kuin millä organisaatiot itse arvioivat toimintaansa. Näin ollen muutokset ovat olleet pakkomuutoksia. (Valtee 2004: 15.) Muutosprosessit ovat ainutlaatuisia ja uniikkeja.

Esimerkiksi samanlaisessa organisaatiofuusiossa ja samoilla johtamistavoilla voi kuitenkin syntyä toisistaan poikkeavia vaikutuksia (Stenvall & Virtanen 2007: 43).

Ulkoa ohjautuvassa muutoksessa uudistuksen toteuttamatta jättäminen on poissuljettu mahdollisuus. Se, millaisia muutostarpeita organisaatio itse havaitsee ja millaisia muutoksia ulkopuolinen ohjaus vaatii, aiheuttaa usein jännitteitä. Uudistusten onnistuminen riippuu yksilöiden ja yhteisöjen muutosherkkyydestä. Työyhteisössä työskentelevien on hyväksyttävä uudistukset ja oltava valmiita toteuttamaan niitä, jotta järjestelmien, rakenteiden tai toimintatapojen muutokset voivat onnistua. Uudistuksessa tärkeää olisi ottaa huomioon inhimillinen muutosherkkyys. (Valtee 2004: 15–16.)

Karppi, Pihlajamaa, Haatainen, Haveri, Oulasvirta ja Stenvall (2010: 62) ovat hankkeen seurannan väliraportissa nostaneet esille valmisteluvaiheen kiireellisyyden, joka johtui siitä, että uudistus haluttiin saada valmiiksi hallituskauden aikana. Toisin sanoen poliittisten tavoitteiden edistämisen katsottiin vaikuttaneen virkamiesvalmisteluun.

### 1.5. Keskeisimmät käsitteet

Alue voidaan määritellä monenkokoisena, taloudelliselta painoarvoltaan, kulttuuriselta ja väestölliseltä perustaltaan erilaisena maantieteellisenä kokonaisuutena. Alueen, joka on pienempi kuin valtakunnan alue, mutta suurempi kuin paikallishallinnon alue, voidaan ajatella olevan perusta aluehallinnolle. Alue voidaan käsittää myös toiminnallisena alueena, jolloin alueen rajat voidaan piirtää vuorovaikutussuhteiden perusteella, esimerkiksi kunnan, elinkeinoelämän ja ihmisten välillä. Esimerkiksi työssäkäyntialue on toiminnallinen alue. (Haveri 1997: 21–22.)

Aluehallinto toimii keskushallinnon alaisuudessa ja se ohjaa ja valvoo paikallishallintoa (Haveri 1997: 21). Aluehallinnon tehtävä on toteuttaa valtion keskushallinnon ohjeita ja tavoitteita. Lisäksi aluehallinto kokoaa paikallistason käsityksiä ja toimii alueen edustajana (Stenvall 1999: 9). Aluehallinto voidaan ymmärtää kaikkena hallintona keskushallinnon ja paikallishallinnon välissä, jonka perustana on jokin aluepohja, joka

poikkeaa sekä valtakunnan tasosta että paikallisesta tasosta. Aluehallinnolla voidaan ymmärtää myös tarkoitettavan kaikkea hallintoa, joka on keskushallinnon alaisuudessa ja jolla on ohjausvaltaa paikallishallintoon. Lisäksi aluehallinto voidaan määritellä hallintona, jolla on omalla aluepohjallaan alueellisia ja aluekehitysvaikutuksia, joihin ei lasketa yksiköitä, joilta edellytetään yhdenvertaisia palveluja kaikille kansalaisille. (KM 1992:33 s. 10.)

Valtio hoitaa tehtäviä, jotka vaativat yhtenäisiä käytäntöjä koko maassa. Valtion keskushallinnon tehtävänä on ainakin vastata laillisuusvalvonnasta, makroekonomisista kysymyksistä ja yleisestä turvallisuudesta. Kunnille ja alueille on määrätty tehtäviä, joissa alueelliset intressit ja osaaminen korostuvat. Kunnat voivat hoitaa tehtävät itse tai yhteistyössä muiden tahojen kanssa. (Viinamäki & Salminen 2008: 41.)

## 2. SUOMEN YHTEISKUNNALLINEN MURROS

Suomen hallintoon on itsenäisyyden aikana vaikuttanut suuntautuminen länteen, mutta samalla on jouduttu ottamaan huomioon Neuvostoliiton kanta. Hallinnossa on ollut monia Neuvostoliiton naapurimaille tyypillisiä piirteitä ja vasta Neuvostoliiton romahtaminen ja kylmän sodan päättyminen mahdollistivat vahvemman läntisen suuntautumisen. EU:n jäseneksi Suomi liittyi 1995 ja EMUn 1998. Kansallisia muutoksia on myös tapahtunut, esimerkiksi presidentin valtaoikeuksia on kavennettu ja pääministerin valtaa lisätty. (Tiihonen 2004: 2-3.)

Julkisen sektorin toiminnan tehostamisessa ongelmana usein on valtion ja kuntien työnjako. Kun valtiolta on vähennetty henkilöstöä, on se tarkoittanut usein kunnallishallinnolle henkilöstön lisäämistä, tehtävien siirtyessä keskushallinnosta kunnille. Myös alueellinen rakennemuutos on tuonut omat ongelmansa, julkisten palveluiden määrän ja laadun vaihdellessa suuresti maan eri osissa. (Heiskala 2006: 33–34.)

Arvomaailman muuttuminen on mahdollistanut muutoksen suunnittelutaloudesta kilpailukyky-yhteiskuntaan. Samalla myös maailmankatsomus on muuttunut. Muutos ei ole ollut vain sosiaalisiin normeihin tai arvoihin perustuvaa, vaan muutokset ovat esiintyneet monilla elämän alueilla. Puhetapa on muuttunut ja sen myötä myös tapat toimia. Suunnittelutaloudessa ajateltiin, että luonnollinen tapa tuottaa tavaroita ja palveluita on keskitetty, hierarkkinen, suljettu ja säännöstellty. Kilpailukyky-yhteiskunnassa keskitetyt ratkaisut ei automaattisesti pidetty parhaana. (Heiskala 2006: 36.)

Taulukossa 1 on esitetty Hämäläisen ja Heiskalan (2004: 77) näkemys kulttuurisen paradigman muutoksesta suunnittelutaloudesta kilpailukyky-yhteiskuntaan.



Taulukko 1. Kulttuurinen ja rakenteellinen muutos Suomessa 1980- ja 1990-luvuilla (Hämäläinen & Heiskala 2004: 77).

Järjestelmän ominaispiirteet	Sodanjälkeinen kulttuurinen paradigma	Uusi kulttuurinen paradigma	Rakenteelliset muutokset
Koordinointi	Hierarkkinen suunnittelu	Markkinamekanismi	mm. uudet organisatoriset järjestelyt ja julkishallinnon uudistaminen
Kansantalous	Suljettu ja säännöstelty	Avoin ja kilpailuun perustuva	mm. EU ja EMU-jäsenyys ja rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purkaminen
Talouden avainsektorit	Metsä- ja metalliteollisuus	Korkean teknologian sektori	Televiestintäsektorin nopea kasvu
Kilpailukykystrategia	Aineelliset investoinnit	Osaaminen ja teknologia	mm. tutkimus- ja kehityspanostuksen nopea kasvu
Hallituksen pääta-voite	Sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo	taloudellinen tehokkuus, innovatiivisuus, kilpailukyky ja kasvu	Teollisuuspolitiikan uudistaminen ja julkisten tulonsiirtojen leikkaukset
Kansalaisten rooli	Hallintoalamaisia	Palveluasiakkaita	Julkisen sektorin palveluiden uudistaminen ja hajauttaminen
Kulttuurin arvopohja	Homogeeniset arvot ja preferenssit, kollektiivisuus, konservatiivisuus, kansallinen protektionismi	Heterogeenisemmat arvot ja preferenssit, individualismi, muutosvalmius, vapaus ja avoimuus	Paternalistisen sääntelyn vähentäminen ja ulkomaalaisten maahanmuuton lisääntyminen

Suomalainen hallintomalli on ollut valtiojohtoinen itsenäisyyden alusta asti. Toisen maailmansodan jälkeen säännöstelyjärjestelmää alettiin hitaasti purkaa. Julkinen sektori kuitenkin säilytti roolinsa sekä markkinoiden että yhteiskunnan ohjaajana 1990-luvulle asti. Valtio määrittelee markkinoiden toimintaperiaatteet ja yhteiskunnan instituutiot. (Tiihonen 2004: 83.)

Toisen maailmansodan jälkeistä mallia voidaan kutsua hyvinvointipoliittiseksi, pohjoismaiseksi tai skandinaaviseksi malliksi. Talouden ja yhteiskunnan oletettiin toimivan

tehokkaasti kuin kone, silloin kun sitä käytetään oikein. Poliitiikkaa kuitenkin leimasi epävarmuus 1960-luvun lopulle asti. Kaiken kaikkiaan Suomen hallintomalli oli keskittynyt. Kunnilla oli perustuslaillinen itsemääräämisoikeus, mutta valtiolla oli kuitenkin vahva ohjausote. Kunnille kuului valtaosa julkisista palveluista, mutta niiden rahoitus tuli pääosin valtion budjetista. Valtion rooli kuntien tarjoamien julkisten palvelujen osalta ulottui rahoituksen lisäksi sisältöön asti, joten kuntien itsehallinnon voidaan todeta olleen varsin muodollista. (Tiihonen 2006: 84–86.)

Presidentin valtaoikeudet etenkin ulkopoliitikassa pysyivät vielä 1980-luvulla, mutta hallituksen ja eduskunnan asemaa vahvistettiin ja painopiste alkoi hiljalleen siirtyä eduskuntaan. 1980-luvun lopulla voitiin havaita viitteitä parlamentaariseen demokratiiaan perustuvaan hallitsemiseen vahvistumiseen. 1990-luvulla muutos oli jo huomattavissa. Eduskunta työnsi lopulta presidentin taustalle ja hallitus johti politiikkaa. 2000-luvulla presidentin valtaoikeuksia kavennettiin entisestään uuden perustuslain voimaantullessa. (Tiihonen 2006: 88–89.)

Alasuutari (1996: 104–112) erottaa sotien jälkeisestä aikakaudesta kolme puhetavaltaan eroavaa kautta. Ensimmäinen sodan jälkeinen aikakausi oli moraalitalouden aikakautta, jossa moraaliset periaatteet esitettiin sanomalehtien sivuilla. Toinen kausi oli 1970–1980-luvuilla vallinnut suunnittelutalouden aikakausi, joka tarkoitti ongelmien ratkaisua tieteen ja suunnittelun sekä organisoinnin avulla. Suunnittelutalouden aikaan kuului myös korporatistisen järjestelmän kehittyminen. Viimeisimmässä kilpailutalouden vaiheessa korostuvat yksilö ja markkinat.

Alasuutari (1996: 245) käsittää taloudella jotakin laajempaa kuin pelkän puhetavan muutoksen. Sillä tarkoitetaan kulloinkin vallitsevia totuuksia, realiteetteja ja arvolähtökohtia. Näistä syntyy puhetapa ja niiden muutokset vaikuttavat vallitsevaan puhetapaan. Moraalitalouden ajanjaksolle oli ominaista vedota aatteellis-moraalisiin periaatteisiin.

Suunnittelutalouden aikaan siirtyminen tapahtui 1960-luvun jälkipuolella. Sille aikakaudelle ominaista oli ajatella, että yhteiskunnalliset ongelmat pystyttäisiin parhaiten ratkaisemaan suunnittelulla ja organisoinnilla. Korporatiivisen järjestelmän kehitty-

nen näkyi selvimmin tulopolitiikassa. Kilpailutalouden alku sijoittuu 1980-luvun alkupuolelle. Silloin yksilön korostaminen alkoi näkyä sanomalehdissä. Asiakkaan näkökulma myös julkisten palvelujen käyttäjänä korostui. Asiakaan oli mahdollista siis valita ja kilpailuttaa palveluntarjoajansa. (Alasuutari 1996: 246–247.)

Liike-elämän vastakohtana on pitkään nähty valtio, aluehallinto ja kunnat. Ne ovat myös täydentäneet omalta osaltaan liike-elämää. Valtion toimintaan ei ole liitetty oman edun tai voiton tavoittelua vaan tärkeimmiksi tehtäviksi on koettu kansalaisten oikeuksien, tasa-arvon ja solidaarisuuden tukeminen ja tekeminen mahdolliseksi. Julkishallintoa nykyisin ohjaava periaate on tuottavuus ja sen tehostaminen. (Rantala & Sulkunen 2006: 15.)

Vielä ennen 1990-lukua kunnat saivat valtiolta resurssit ja ne olivat käytettävä annettuun tarkoitukseen, eikä kunnilla ollut tilanteen mukaista harkintaa. Kansalaisjärjestöt ja kuntalaiset eivät voineet vaikuttaa saamiinsa palveluihin ja eduskunnan kautta katsottiin tapahtuvan myös demokraattinen ohjaus. Kuntalainen eli asiakas oli ulkopuolinen ja keskushallinto ohjasi palveluiden tuotantoa. Nykyään kunnat saavat valtiolta valtionosuuksia, jotka kunta voi käyttää parhaaksi katsomallaan tavalla. Lakisääteiset velvoitteet ovat edelleen olemassa, mutta valtio ei enää valvo kuntien toimintaa. Kunnat eivät ole enää vastuullisia keskushallinnolle, vaan kuntalaisille eli palveluiden käyttäjille ja äänestäjille. (Alavaikko 2006: 42–43, 47.)

Hallintopolitiikka on muuttunut ja kuntien, valtion ja kansalaisten suhteet ovat uudentyyppisiä. Valtio vaatii kunnilta palveluita kansalaisten eli asiakkaiden edustajana. Kunnat voivat itse päättää miten palvelunsa järjestävät eli kuntien ei välttämättä tarvitse tuottaa palveluita itse. (Rantala & Sulkunen 2006: 16.)

Julkinen sektori on voimakas toimija alueellisessa suunnittelussa. Pääosin suunnittelua toteuttavat kunnat, maakunnat ja valtion organisaatiot. Kunnilla on maankäytössä, maankäytön suunnittelussa ja kaavoituksessa monopoli, jota valtio ohjaa normeillaan. Julkinen sektori käyttää myös usein apunaan yksityisen sektorin osajia esimerkiksi suunnittelutyössä ja rakentamisessa. Alueelliseen suunnitteluun liittyy siis kiinteästi

sekä julkinen että yksityinen etu, joita voidaan kutsua myös politiikaksi ja taloudeksi. Aluesuunnittelua ohjaa lainsäätö ja yhteiskunnalliset tavoitteet. Poliitikot siis päättävät tavoitteista ja normeista. Paikallista kehitystä määrittelevät kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja tietyt lautakunnat. Suunnittelu ja suunnitelmat eivät siis koskaan ole objektiivisia, vaan niissä on otettava politiikka ja asenteet huomioon. Aluesuunnittelu on moniulotteista. Se voi rajoittua lähiympäristöön tai vaikka koko EU:n aluekehittämiseen. Suunnittelu on myös ajallisesti moniulotteista, jolloin suunnitelmia voidaan tehdä pitkälle aikavälille yltämään jopa useiden sukupolvien päähän. Toisaalta suunnittelu voi olla hyvin lyhytjänteistä ja lyhytnäköistä. Usein näitä nopealla aikataululla tehtyjä ratkaisua kritisoidaan myöhemmin. Suunnittelun vastuuseen kuuluvat yhteiskunnan tilallisuuden ja ajallisuuden yhteensovittaminen. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 17–21.)

Toinen maailmansota näkyy Suomen aluerakenteessa mm. asuttamisessa ja syrjäisempien seutujen kehittämisessä, joissa alueiden omat resurssit eivät välttämättä aina olisi riittäneet. Kaakkois-Suomen keskuksen puuttuminen Viipurin jäädessä luovutetuille alueille ja pohjoisen Lapin kehityksen vaikeutuminen, sillä Petsamon myötä yhteys jäämerelle puuttui. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 81.)

Päätöksentekoon on tullut myös kansainvälinen vaikutus etenkin Suomen EU jäsenyyden myötä. Kuntien ja muiden palveluntuottajien on nyt mahdollista hakea erillisrahoitusta palveluiden kehittämiseen. Tällainen kehittämistoiminta on projektiluontoista ja sen rahoituksen hallinnointi vaatii oman järjestelmän. (Alavaikko 2006: 49–50.)

## 2.1. Hyvinvointivaltio

Hyvinvointivaltio toimii demokraattisessa ja varakkaassa yhteiskunnassa. Hyvinvointivaltio ottaa laajan vastuun kansalaisten sosiaalisista palveluista ja edistää tasa-arvoa. Yleensä hyvinvointivaltioilla tarkoitetaan OECD:n pariakymmentä vaurainta jäsenmaata. Hyvinvointivaltio ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki voisivat hyvin, vaan käsite on kuvaileva. Hyvinvointivaltioilla ei myöskään tarkoiteta välttämättä hyvinvoinnin kannalta optimaalisinta toimintaa. Se tuottaako hyvinvointivaltio hyvinvointia on

jokaisen kokemuseräinen tunne. Jokainen hyvinvointivaltio on erilainen ja valtioilla on erilaisia laatu- ja aste-eroja, joten tarkan määritelmän tekeminen olisi hankalaa. Hyvinvointivaltioiden erojen kuvaaminen on kuitenkin usein helpompaa. Hyvinvointivaltio on eroteltu kolmeen ideaali tyyppiin: pohjoismainen, angloamerikkalainen ja mannereurooppalainen malli, mutta todellisuudessa hyvinvointivaltiot vain muistuttavat malleja. (Uusitalo 1994: 72–73.)

Hyvinvointivaltion keskeiset arvot ovat vapaus, demokratia, tasa-arvo, yhteisvastuu, sosiaalinen turvallisuus ja tehokkuus. Yhteiskunnan rakenteet ja instituutiot sekä niihin perustuvat taloudelliset ja poliittiset voimasuhteet ja kulttuuriset tekijät, muuttuva kansainvälinen ympäristö ja erilaiset tilannetekijät vaikuttavat arvojen ohella hyvinvointivaltion muotoutumiseen. Hyvinvointivaltio ei ole samanlaisten arvojen omaavien ihmisten rakentama foorumi ja yhteistä hyvää toteuttava, vaan ”demokraattisen luokkataistelun” areena. Arvoilla on rajallinen merkitys hyvinvointivaltiossa ja pääosin sitä muuttavat muut syyt kuin ihmisten arvojen muuttuminen. (Uusitalo 1994: 84–85.)

Hyvinvointivaltio kohtaa paljon kritiikkiä. Monien mielestä se on epäonnistunut ja joidenkin mielestä se on 1900-luvun taloudellisten vaikeuksien syy. Hyvinvointimenojen rahoitusongelmat, väestön ikääntyminen, sosioekonomisen rakenteen muutos ja kansainvälisen talouden kehitys ovat aiheuttaneet hyvinvointivaltiolle haasteita (Uusitalo 1994: 62, 85.)

Suomessa julkinen sektori on vastannut hyvinvointijärjestelmästä. Julkisen talouden pahoinvointi on vakavin ongelma hyvinvointivaltiossa. Saksassa sata vuotta sitten tehdyn Bismarckin sosiaaliturvaohjelman katsotaan olevan hyvinvointivaltion historian alku. (Parviainen 1994: 220.)

Toisen maailmansodan jälkeen julkisen vallan tehtävät ovat nopeasti laajentuneet ja etenkin hyvinvointipalvelujen osuus on kasvanut. Valtion rooli valvojana on samalla muuttunut kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen välillisemmäksi ohjaajaksi, palvelujen tuottajaksi sekä kehittäjäksi. (Haveri 1997: 9–10.) Toisen maailman sodan jälkeinen aika on ollut hyvinvoinnin rakentamisen aikaa. Sen edellytyksenä on ollut taloudellinen

kasvu. Suomessa maatalouden rinnalle tullut teollisuus ja palveluelinkeinot ovat mahdollistaneet palvelusektorin laajentumisen. Hyvinvoinnin rahoitus on toteutettu progressiivisen tuloverotuksen avulla, johon talouden kasvu on luonut edellytykset. Poliittinen tahto on ollut taloudellisen kasvun lisäksi toinen tekijä, jolla hyvinvointia on rakennettu. Näiden lisäksi hyvinvointihallintoon on luotu oikeudelliset perusteet. (Salminen 2004: 43–44.)

Sotakorvausten maksaminen vauhditti omalta osaltaan teollisuutta ja sen kehitystä Suomessa. Hyvinvointivaltiota rakennettaessa valtiovallasta tuli maan kehitykselle ohjaaja ja tasaaja. Valtiojohtoisen säännöstelytalouden tavoitteena oli luoda valtion tuella perusinfrastruktuuria ja teollisuutta syrjäseuduille. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 81.)

Vientiteollisuus on ollut hyvinvoinnin tuottaja ja sitä ovat tukeneet yhteiskunta- ja aluepolitiikka. Maamme kaksi kilpailevaa kehittämislinjaa ovat olleet pelkkä vientivetoisuus sekä vientiin ja kansalliseen kulutukseen perustuva toiminta. Molemmat tavoittelivat yhteiskuntarauhaa eri toimijoiden kesken ja yhtenäistä Suomea. Alueellista kehittyneisyyttä alettiin teollisuuspolitiikan myötä arvioida, suunnitella ja ohjata. Järjestelmällisemmin alueellista kehitystä alkoi ohjata Valtakunnansuunnittelutoimisto vuonna 1956. Toimisto lakkautettiin vuonna 1973. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 82–83.) Ennen Valtakunnansuunnittelutoimistoa aluepolitiikasta vastasi Kehitysalueiden neuvottelukunta. Vuonna 1973 perustettiin Valtioneuvoston kansliaan suunnitteluosasto, joka hoiti aluepolitiikkaa. Tämän jälkeen myös lääninhallituksiin alettiin perustaa virkoja suunnittelemaan aluepolitiikkaa. Nämä suunnittelusihteerien ja suunnittelupäälliköiden virat mahdollistivat kaksitasoisen aluepoliittisen suunnittelujärjestelmän. (Vartiainen 1998: 5.)

Laajempia kokonaisuuksia käsittelevä seutusuunnittelu käynnistyi toisen maailmansodan jälkeen. Koko mantereinen osa Suomea oli seutukaavoitettu vuoteen 1963 mennessä ja pakolliseksi seutukaavoitus tuli 1968. Seutukaavat jäivät passiivisiksi maankäytön ohjaajiksi ja aktiivisempaa otetta etsittiin seutusuunnitelmilla. Seutusuunnitelmia laadittiin 1980-luvun puolivälistä lähtien. Ne kuitenkin jäivät välivaiheeksi maakuntata-

son ja seutukuntien strateginen suunnittelu yleistyessä 1990-luvulla. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 83.)

Hyvinvointivaltiota vahvistettiin laajalla aluepolitiikalla 1970- ja 1980-luvuilla. Yhteiskunnallisia palveluiden työpaikkoja lisättiin, maakuntakeskuksia vahvistettiin ja syrjäisiä seutuja valtio tuki maaseutupolitiikalla. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 91.)

Talouden nopea kasvu 1980-luvun lopussa ja sitä seurannut romahdus sekä suurtyöttömyys 1990-luvun alussa olivat murrosvaihe Suomessa. Aluepolitiikassa tavoitteena oli edelleen alueellinen tasavertaisuus. Suurteollisuuden ei oletettu enää työllistävän kuten aiemmin, joten olennaista oli pienten ja keskisuurten yritysten kehityksen tukeminen. Kaupungistuminen ja lähiöiden rakentuminen jatkuivat 1980-luvun lopun ajan. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 93.)

Hyvinvointivaltiota ylläpitävä järjestelmä on muuttunut 1960-luvulta 1990-luvulle tullessa monimutkaiseksi ja sektoroituneeksi hallintokoneistoksi. Se ulottuu keskushallinnosta paikallistasolle saakka. Hyvinvointivaltion kehitys saavutti huippunsa 1990-luvulla. Sen jälkeen julkisen vallan rooli on alkanut supistua ja suurimpana tekijänä pidetään julkisentalouden rahoituskriisiä. Talouden realiteetteihin kuuluu myös, ettei julkisen sektorin toiminta voi jatkuvasti kasvaa. (Haveri 1997: 10–11.)

Markku Temmes (1994b: 22, 44) esittää, että muutosten lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset pitäisi pystyä pitämään erillään. Esimerkiksi juuri hyvinvointivaltioon vaikuttanut taloudellinen lama oli lyhyen aikavälin ongelma kun taas hyvinvointivaltion vanhentuneet rakenteet, järjestelmät ja hallintokulttuuri ovat pitkän aikavälin vaikutuksia. Hallintouudistusten tärkeimmät edellytykset onnistumiselle ovat muutoksen sisäistäminen ja vakiinnuttaminen sekä näitä tukeva hallintokulttuurin muutos. Toimintatapoja pitää muuttaa ja henkilöstön olla tarpeeksi dynaaminen. Muutokselle pitää myös varata aikaa.

Temmes (1989: 248. 255) mieltää pysyviksi hallintokulttuurin muuttumisen trendeiksi hallintokoneiston kasvun, differentioitumisen ja hallintokoneiston kehityksen kerrok-

sellisuuden. Hän myös toteaa, että on tärkeää käsitellä virastoja erillään eikä pelkästään hallintokoneistoa yhtenä kokonaisuutena. Virastot ovat hyvin erilaisia ja se pitäisi ottaa huomioon myös uudistuksia tehdessä. Suomessa hallintokoneiston ja virastojen uudistaminen on yleensä ollut varovaista ja hidasta.

Toimintaympäristö on muuttunut hyvinvointivaltion rakentamisvuosista ja tehnyt hyvinvointivaltion haavoittuvaiseksi. Lähtökohtana hyvinvointivaltion rakentamiselle ei ole ollut suuri työttömyys tai julkisten menojen suuri nousu, etenkin hyvinvointivaltion osalta. Järjestelmät Suomessa ovat mallikelpoisia, mutta työttömyyden aiheuttamat ongelmat kuten syrjäytyneisyys ja sosiaaliongelmien ilmaisevat, että hyvinvointi voi huonosti. Hyvinvointivaltio tarvitsee talouskasvua. Työllisyyden lisääminen ja sen vaatimat verotuksen kevennykset vaativat leikkauksia julkisiin menoihin, etenkin hyvinvointivaltion menoihin. (Hetemäki 1998: 230–231, 243–244.)

## 2.2. Kilpailuvaltio

Kilpailuyhteiskunta terminä korostaa 1980–1990-luvuilla tapahtunutta yhteiskunnallista tapaa suhtautua muutokseen. Suomessa kilpailukykyä pidettiin tärkeänä myös ennen tätä, mutta aiemmin keinot saatiin hierarkkisista rakenteista, sääntelystä ja keskitetystä suunnittelusta. Näistä luopuminen mahdollisti kilpailukyvyn leviämisen koko yhteiskuntaan. (Heiskala & Luhtakallio 2006: 10–11.) Suunnittelutaloudellisen ajattelun korvasi 1980- ja 1990-lukujen taitteessa kilpailukykytaloudellinen periaate. Kriisi voi yhteiskunnallisen toimintamallin murroksessa olla käynnistävä tekijä, mutta ei yksin tuota muutosta. Kriisi tuottaa kaaoksen, josta voidaan päästä kriisiytyneen mallin korvaamisella uudella. Uusi malli voidaan keksiä kokonaan tai tuottaa jostakin yhteiskunnallisesta keskustelusta. (Heiskala 2006: 14.)

Suomessa 1990-luku oli kilpailukykytalouden vuosikymmen. 2000-luvulla sitä on voitu kriittisesti arvioida. Etenkin sosiaalisen vastuun ja taloudellisen tehokkuuden yhdistämisen ongelmallisuutta voidaan tarkastella kriittisesti. Ongelmia ovat mm. väestön ikääntyminen, yritysten sijaintikilpailu ja yhteiskunnallinen tasa-arvo esimerkiksi työttömyy-



dessä. Meneillään oleva murros on mahdollisuus, jossa voidaan perinteeseen liittyviä vahvuuksia ja muutosalttiutta yhdistelemällä reagoida menestyksekkäästi. (Heiskala 2006: 42.)

Kilpailuvaltio tulisi ymmärtää ohjausstrategiana tai ohjausideologiana. Sen tarkoituksena on suunnata julkista sektoria ja sen toimintaa enemmän markkinamaiseen suuntaan eli vahvistaa markkinoiden asemaa ja tuoda kilpailua. Kilpailuttamisesta tulee silloin organisaatioiden kehittämisen ja arvioinnin väline. Kansalaisille ohjausideologian muuttuminen näkyy julkisten palveluiden jakelu- ja tuotantotapojen muutoksena, jossa kilpailuasetelmaa on alettu korostaa. (Fredriksson & Martikainen 2008: 63–64.)

Kilpailuvaltio tarkoittaa kaupunkikeskusten merkityksen korostumista ja syrjäisen maaseudun asemallista heikentymistä. Kilpailuvaltio ei tarkoita, että valtio on kilpailukykyisempi vaan, että se muuntautuu siten, että valtion tehtäväksi jää yhteiskuntarauhan säilyttäminen, kilpailuolosuhteiden luominen, omistuksen suojaaminen ja investointipääoman houkuttelu. Hyvinvoinnin tuottamisesta tulee alisteista kilpailukyky politiikalle, sillä hyvinvoinnin tuottaminen on järkevää, jos se lisää kilpailukykyä. (Moisio 2012: 165, 167.)

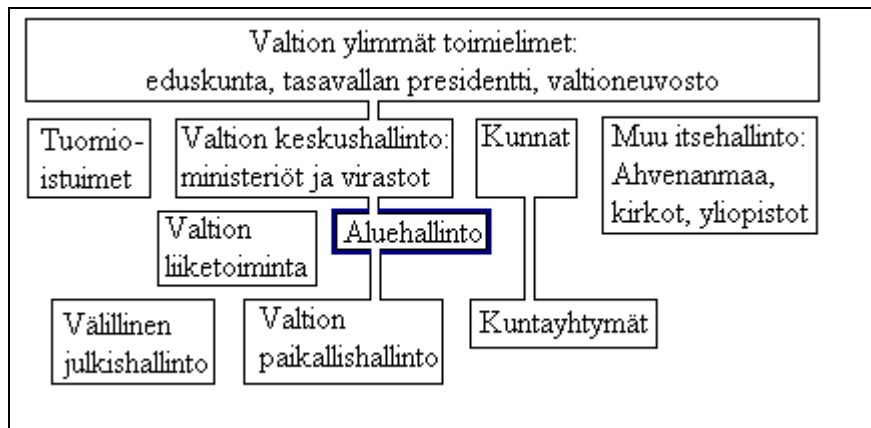
Kilpailuvaltion kehityksestä ja luonteesta kiistellään, mutta Fredrikssonin ja Martikaisen (2008: 64) mielestä Suomen kilpailuvaltioksi kehittyminen on kiistämätön tosiasia. Meneillään oleva muutos on havaittavissa kaikkialla, vaikka eri toimialoilla muutos on ollut eritahtista.

Julkisten palveluiden tuotantoon ja jakeluun liittyvät periaatteellisiin ja käytännön tason muutoksiin sisältyy markkinamaisten ratkaisujen sisällyttämistä. Kansalaisilla on tässä kaksi roolia. Toisaalta kansalaiset toimivat palveluiden maksajina ja rahoittajina verotuksen kautta. Toisaalta taas kansalaiset ovat käyttäjinä eli asiakkaina. Toimintatapojen muutosten menestyksen takana on siis enemmän tai vähemmän kansalaisten hyväksyntä, kansalaisten toiveet ja odotukset ja niiden toteutuminen. (Fredriksson & Martikainen 2008: 65.)

Haverin (1997: 158–159) mukaan 1990-luvun aluehallinnon muutokset liittyvät kilpailuyhteiskuntaan. Etenkin tasapuolisuutta aluekehitystoiminnan keskeisenä arvona vähensi aluekehitystehtävien siirtäminen lääninhallinnolta maakunnan liitoille. Maakuntien sisäisessä toiminnassa ja seutukuntien välillä tämä saattaa nostaa esille kilpailua. Kilpailuvaltiokehitys on myös vaikuttanut kuntiin. Kuntaliitokset ovat sekä tehostamista että poliittista järkeilyä (Moisio 2012: 192).

### 3. VALTION ALUEHALLINTO

Suomessa hallintorakenne koostuu ylimmistä toimielimistä, valtion hallinnosta, riippumattomista tuomioistuimista ja muusta julkisesta hallinnosta (kuva 1). Valtion hallintoon kuuluvat keskus-, alue- ja paikallishallinto. Muuta julkista hallintoa ovat kunnallis- ja kirkollishallinto sekä välillinen julkishallinto (Suomi.fi 2012b).



Kuva 1. Valtion hallintojärjestelmä (Suomi.fi 2012c).

Aluehallinto on toisaalta keskushallinnon alaisuudessa ja valvoo sekä ohjaa paikallishallintoa. Toisaalta aluehallinto edustaa aluetta keskushallintoon ja välittää asioita paikallis- ja keskushallinnon välillä. (Haveri 1997: 21.) Stenvall (1999: 9) esittää myös kolmannen näkökulman, jossa aluehallintoon muodostuu oma näkökulma. Tämä voi siis poiketa paikallis- ja keskushallinnon kannasta ja sillä voi olla merkitystä asioiden hoitamisen kannalta.

Keskushallintoon kuuluvat ministeriöt ja niiden hallinnonalalla olevat virastot ja laitokset. Nykyisin ministeriöitä on 12. Keskushallinnon tehtäviä ovat muun muassa tilastotuotanto-, tietohallinto- ja rekisteröintitehtävät sekä tietyt toimialan kehittämistehtävät ja alan tuottaman tiedon välittäminen. Lisäksi sen tehtäviin kuuluvat hallinto ja osa virastoista sekä laitoksista toimii valtion tutkimuslaitoksina. (Valtiovarainministeriö 2012a.) Keskeisimpiä paikallishallinnon viranomaisia ovat poliisilaitokset, maistraatit, työvoi-

matoimistot ja verotoimistot. Niiden lisäksi paikallishallintoon luetaan kuuluvaksi kihlakunnanvirastot ja kihlakuntien erilliset virastot (Viinamäki & Salminen 2008: 67).

Aluehallinnon osalta pitää nykyisten aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastojen lisäksi ottaa huomioon myös Ahvenanmaan valtion virasto, Kainuun hallintokokeilu ja maakunnan liitot. Ahvenanmaalle on perustettu entisen lääninhallituksen tehtäviä hoitamaan Ahvenanmaan valtionvirasto. Kainuun hallintokokeiluissa maakunnalle on osoitettu sosiaali- ja terveystalvelun järjestämisen lisäksi toisen asteen koulutuksen järjestäminen. Kainuussa päätökset tekee vaaleilla valittava maakuntavaltuusto. Lisäksi maakunnan liitoille on annettu lakisääteisiä alueiden kehittämis- ja maakuntakaavoitustehtäviä, jotka kuuluvat aluehallintotasolle. (Valtiovarainministeriö 2012b.)

Aluehallinnon voidaan ajatella olevan tärkeä vaikutuskanava kansalaisille, sillä sitä kautta monet kokemukset hyvästä hallinnosta, luottamuksesta ja hallinnon toiminnan oikeutuksesta välittyvät kansalaisille. Aluehallinto on tärkeässä asemassa kun ratkotaan demokratiaan ja yhteisten asioiden hoitoon liittyviä haasteita. (Viinamäki & Salminen 2008: 20.)

### 3.1. Valtion aluehallinnon muutokset

Suomen hallintoon ovat periytyneet Ruotsin vallan alaisuudesta virkamieskäsitys ja vahva oikeudellinen traditio (Temmes 2007). Suomen hallinnon kehityksen voidaan katsoa kuitenkin alkaneen vasta autonomian ajan alkaessa 1809, jota seurasi yli sadan vuoden kausi Venäjän keisarikunnan alaisuudessa omana autonomisena suuriruhtinaskuntana. Tämä aika jätti hallintoon oman jälkensä. Kotimainen virkakoneisto pyrki legalismin keinoin pitämään kiinni autonomiasta. Samalla etsittiin esikuvia Keski-Euroopasta ja Pohjoismaista yhteiskunnan järjestelmien kehittämiseen. (Temmes & Kiviniemi 1997: 11.)

Suomen hallintokoneisto oli kypsymisvaiheessa itsenäistymistä seuranneet pari vuosikymmentä ja sota-ajan sekä sen seurauksista toipumiseen kestäneen ajan. Tämän noin 50 vuotta kestäneen ajan jakson aikana Suomi saavutti aseman itsenäisenä valtiona ja edellytykset hyvinvointivaltion rakentamiselle. (Temmes 1994a: 216.)

Hyvinvointivaltion kehitys alkoi Suomessa kuitenkin vasta 1960-luvulla. Jäykkä legalistinen poliittis-hallinnollinen traditio vaikeutti hallinnon uudistamista. Liikkeenjohdollisempaan suuntaan hallintoa veivät 1960-luvun lopun ja 1970-luvun alun uudistukset. Suomen hallinto kaipasi demokratisointia ja avoimutta, joilla ohjattiin hallinnon uudistuksia 1970-luvulla. Hyvinvointivaltion alettua oireilla 1980-luvulla hallinnon vaikuttavuutta ja vastauskykyä haettiin palveluajattelulla ja julkisten palvelujen saataavuutta ja laatua koskevilla uudistuksilla. (Temmes & Kiviniemi 1997: 11–13.)

Aikaisemmin Suomen valtionhallinnon aluehallintoyksikkönä on toiminut lääni. Lääninhallinnon syntyvuotena voidaan pitää vuotta 1634. Lääninhallinnon lisäksi aluehallintoon on kuulunut piirihallintoviranomaisia ja alueellisia keskuksia. Läänien lukumäärä on vaihdellut aina Ruotsin valtakunnasta Venäjän vallan alle siirtyneestä kuudesta, kahdentoista läänin kautta takaisin kuuteen lääniin. (Selovuori 1999: 132–134.) Läänilaitos lakkautettiin vuonna 2010 aluehallinnon uudistuksen yhteydessä (Tilastokeskus 2009).

Lääninhallituksen tärkeimpiä tehtäviä olivat: läänin ylimpänä poliisiviranomaisena toimiminen, ulosoton haltijana toimiminen ja ylimpänä täytäntöönpanoviranomaisena valvoa veroja ja muita valtiolle tulevia maksuja, käsitellä alempia hallintoviranomaisia koskevia valituksia sekä toimia läänin yleisenä hallintoviranomaisena. Vuonna 1955 lääninhallitukselle tuli uusina tehtävinä kaavoitus-, rakennus- ja palotoimen sekä liikenteen edistäminen ja läänin olojen kehittäminen. Vuosien varrella lääninhallitukseen on perustettu erilaisia osastoja, kuten 1980-luvulla oikeushallinto- ja ympäristöosastot. (Selovuori 1999: 138–139.) Valtion aluehallinto on 1970-luvulta 1990-luvulle asti sirpaloitunut ja sektoroitunut. Toisin sanoen toimialat kasvoivat ja aluehallintoviranomaiset lisääntyivät sekä lisäksi henkilöstön määrä kasvoi 1970-luvulla ja 1980-luvulla (KM 1997: 2 s. 5). Aluehallinnon tehtävien kasvaessa 1960-luvulta 1980-luvulle asioita hoi-

tamaan voitiin palkata erikoistunut virkamies. Aluehallinto edusti alueellista asiantuntemusta, jota ei välttämättä ollut valtion keskushallinnossa (Stenvall 1995: 196–200). Kuntien toimivaltuuksia on 1980-luvulla ja 1990-luvulla asteittain lisätty ja etenkin kuntien vastuuta kansalaisten palveluissa on kasvatettu. Tämä kehitys on vaikuttanut erityisesti lääninhallitusten toimintaan, mutta myös muihin valtion aluehallintoviranomaisiin. (KM 1997:2 s. 5.) 1980-luvulla aluehallintoa pyrittiin uudistamaan pienien osauudistusten kautta, kuten esimerkiksi perustamalla lääninneuvottelukunnat. Lääninneuvottelukunnat määrittivät mm. läänin kehittämisstrategian ja antoivat suuntaviivat lääninhallitukselle. (Haveri 1997: 27.) Lisäksi neuvottelukunnat käsittelivät aluepolitiikkaa ja alueellista kehittämistä koskevia suunnitelmia. Neuvottelukunnat lakkautettiin 1990-luvulla ja niiden tehtävät siirrettiin muille elimille. Lääninhallitusten tehtäviä on 1980-luvun lopulta lähtien lopetettu tai siirretty muille elimille. Alueiden kehittämisvastuu siirtyi lääninhallituksilta maakunnan liitoille vuonna 1994. (Selovuori 1999: 139–140.)

Keskustelua on herättänyt aluehallinnon kansanvaltaisuuden puuttuminen. Keskushallinto on ohjannut sekä lääninhallintoa että piirinhallintoa, jolloin voidaan ajatella aluehallinnon olevan enemmän valtion edun ajaja alueella kuin toisinpäin. Lääninhallituksia pyrittiin kansanvaltaistamaan 1970-luvulla, jolloin lääninhallituksiin pyrittiin tuomaan vaaleilla valittava päätöksentekoon osallistuva luottamuselin. Hanke kuitenkin kariutui. (Haveri 1997: 26.)

Valtion hallintoa on uudistettu myös siirtämällä liikelaitoksiin valtion tehtäviin vain vähäisesti vaikuttavia ja hyvinvointipalvelujen kannalta tärkeitä tehtäviä. Liikelaitoslaki tuli voimaan vuonna 1988 jonka jälkeen 1990-luvun puoleenväliin mennessä tapahtui yhteensä 18 liikelaitostamista tai yhtiöittämistä. Näistä muistettavimmat ovat olleet Posti-Tele ja Valtion rautatiet. Näillä uudistuksilla on ollut vaikutusta myös aluetasolla, sillä uudet liikelaitokset ja yhtiöt ovat uudistaneet ja saneeranneet alue- ja paikallisorganisaatioita. (Temmes & Kiviniemi 1997: 58–60, 65.)

Suomen valtion hallintoon on suuresti vaikuttanut EU-jäsenyys. Vaikka itse jäsenyys ei suoraan ole aiheuttanut mitään hallinnon uudelleen järjestämistä, on kuitenkin muuttu-

nut toimintaympäristö vaatinut joitakin muutoksia. EU:n budjetista yli 80 % liittyy alue- ja maatalouspolitiikkaan, joten EU-jäsenyydellä on suuri merkitys aluehallintoon. EU-jäsenyys on näin ollen aiheuttanut muutospaineita aluehallintoon, joka toimii aluekehityksen koordinaattorina. (Haveri 1997: 13–14.)

Aluehallinto 2000 -hanketta, joka toteutettiin suurilta osin jo vuonna 1997, voi kuvata edelläkävijäksi. Hankkeen tavoitteina olivat aluehallinnon keventäminen, tehtävien ja ohjauksen selkiyttäminen, päätösvallan siirtäminen aluetasolle ja aluehallinnon tehostaminen. (Viinamäki & Salminen 2008: 46.) Hankkeen ehkä merkittävin uudistus oli 15 TE-keskuksen perustaminen 1990-luvun lopussa. TE-keskukset saivat tehtäviä 77:stä maa- ja metsätalousministeriön, työministeriön sekä kauppa- ja teollisuusministeriön aluehallintoyksiköstä ja myös Tekesin alueelliset toiminnot keskitettiin TE-keskuksiin. Toinen suuri uudistus oli ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön alaisen alueellisten ympäristökeskusten perustaminen vuonna 1995, jonne koottiin vesi- ja ympäristöpiirit ja lääninhallitusten ympäristöyksiköt. Lisäksi 13 metsäkeskusta aloitti vuonna 1996, jotka muodostettiin 19 metsälautakunnasta. (Viinamäki & Salminen 2008: 48.)

Aluejakoon perustuvassa uudistamisessa on ollut kaksi vaihtoehtoa, kehittää läänejä tai siirtyä maakuntapohjaiseen aluehallintoon. Lääneihin pohjautuvassa mallissa voitiin lisätä tai vähentää läänejä ja lisäämisestä keskusteltiin aina 1950-luvulta 1980-luvun puoliväliin asti. Läänipohjainen aluehallintomalli kuitenkin hävisi maakuntapohjaiselle mallille ja 1996 läänien määrää vähennettiin. (Haveri 1997: 28–29.) Maakuntahallinnon kehittämisen suurimpina esteinä ovat olleet suurten kaupunkien vähäinen kiinnostus, pyrkimys kuntakoon kasvattamiseen ja epäilykset peruskuntien itsehallinnon kaventumisesta (Knuutinen 1996: 10).

Kuntayhtymät tulivat mahdollisiksi ja maakunnan liitot saivat lakiin perustuvan alueiden kehittämistehtävän 1990-luvulla (HE 59/2009 vp: 5–7). Suomessa aluehallinto 2000 -hankkeen seurauksena lääninhallitusten määrä väheni 12:sta kuuteen ja aluekehittämistehtäviä siirtyi perustettuihin maakunnan liittoihin. Tuorein alueyksiköiden määrää karsiva päätös vuodelta 2007 oli paikallispoliisitoiminnan keskittämien 24 kihlakunnan

poliisilaitokseen 90 kihlakunnan poliisilaitoksen sijasta. (Viinamäki & Salminen 2008: 49.)

Uudistuksen teemoina 1980-luvulla olivat hallinnon toimivuus, joustavuus, palvelukyky ja tuottavuus. Niihin pyrittiin pienillä osauudistuksilla. Suuria uudistuksia tehtiin 1990-luvulla. Viimeisimpien uudistusten tarkoituksena on ollut yhdistää hajanaiset viranomais- ja tehtävärakenteet ja niiden selkeyttäminen ja kokoaminen. (HE 59/2009 vp: 5–7.)

Viinamäki ja Salminen (2008: 45) nostavat seuraavat toistuvat teemat aluetason hallintorakenteiden uudistuksissa:

- tehtävien desentralisointi ja subsidiariteetti-periaate
- joustavuuden lisääminen
- tehokkuus, tuottavuus ja taloudellisuus
- parempi koordinointi
- hallinto- ja valvontatehtävien kokoaminen

Vielä Aluehallinto 2000 -uudistuksen jälkeen aluehallinto oli epäyhtenäinen. Virastoilla oli päällekkäisiä tehtäviä ja kansanvaltaisuus heikkoa. Uudistukset muokkasivat aluehallintoa myös niin, että se sopii Euroopan Unionin ohjelmien toteuttajaksi. Uudistusten tavoitteena oli aluehallinnon yksinkertaistaminen. Lopputulos oli kuitenkin hajanainen ja monimutkainen. (Niemi-Iilahti, Stenvall & Ståhlberg 2002: 33, 118).

### 3.2. Valtion aluehallintoa koskevaa tutkimusta

Perttunen (1995: 65–70) haastatteli vuosina 1992–1994 kahta kaupunginjohtajaa, maaherraa, seutukaavajohtajaa ja lääninneuvottelukunnan pääsihteeriä sekä asiantuntija konsulttia, maakuntahallintokokeilun asiantuntijana toiminutta professoria ja virkamies-asiantuntijaa aluehallinnon silloisesta tilasta. Haastatteluista selvisi, että aluehallintoon oltiin hyvin tyytymättömiä ja aluehallinnon suurimmaksi heikkoudeksi katsottiin sen koordinoimattomuus. Perttunen (1995: 84–86) tekemässä tulevaisuuden visiossa alue-



hallinnossa ei 20 vuoden sisällä uskottu tapahtuvan suuria muutoksia. Haastattelujen perusteella tehdyn vision mukaan etenkin alueiden kehittämistehtävissä vallan siirtämistä valtionhallinnosta kunnille pidettiin todennäköisenä. Ehdotuksena oli myös, että aluehallinnon luottamuselimiin valittaisiin henkilöt suoralla vaalilla. Kansalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien uskottiin myös kasvavan mm. alueellisilla kansanäänestyksillä ja mahdollisuudella osallistua esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointiprosessiin.

Stenvallin (1999: 7, 95–97) tekemä seurantatutkimus arvioi lääninhallitusuudistusta ja TE-keskusuudistusta. Tutkimus suoritettiin kyselyllä ja kohdistettiin lääninhallitusten maaherroille ja osastopäälliköille sekä TE-keskusten johtajille ja osastopäälliköille. Lisäksi kysely suunnattiin sopiville henkilöille ohjaavaan keskushallintoon. Kyselyyn vastanneiden mukaan maakuntapohjainen aluejako koettiin onnistuneeksi. Lääninhallitukseen kohdistuneet uudistukset ovat suurimmilta osin koettu positiivisina. TE-keskusuudistuksen vastaajista puolet koki uudistuksen epäonnistuneen. Yhteistyön kasvu oli kaikilla aloilla koettu suurimmaksi osaksi myönteiseksi.

Haveri (1997: 151–153, 156, 158) arvioi 1994–1995 toteutuneita uudistuksia onnistuneiksi, mutta osittain haasteellisiksi. Ainakin aluekehitystehtävien siirto lääninhallituksilta maakunnan liitoille oli onnistunut. Uudistusten myötä yhteistyö oli lisääntynyt ja ohjautuvuus alhaalta ylöspäin oli parantunut, tosin hallinnosta ei välttämättä tullut yhtään selkeämpää. Alueellisten ympäristökeskusten perustaminen oli ympäristöhallinnon kannalta hyvä, mutta oliko se liian sektoroitunut kansalaisten tarpeisiin. Näillä uudistuksilla on menty kohti eriytyneitä ja erikoistuneita hallintosektoreita, joita jokainen hallinnonala pyrkii kehittämään ja edistämään. Uudistukset ovat vieneet kohti kilpailuyhteiskuntaa, jossa alueet ovat kehittämisyksiköitä ja vallan sekä vastuun hajauttaminen aiheuttaa kilpailua alueiden välillä.

Tampereella tehdyssä pro-gradu työssä myös pohdittiin henkilöstön mielipidettä aluehallinnon uudistamishankkeesta. Tutkielmassa todettiin, että uudistus on tarkoittanut hyvin erilaisia asioita eri työntekijöille. Osalla on vaihtunut sekä työpiste että työtoverit ja osalla vain viraston nimi (Wallenius 2011: 8). Aluehallinnon uudistamishankkeen ar-

viointiraportissa todettiin, että aikataulua pidettiin liian kiireisenä. Ohjeistuksen tuleminen monelta suunnalta koettiin myös hankalaksi. Etenkin itse muutostilanteessa koettiin, että asiakkaille tarjottavien palvelujen laatu heikkeni. Laatu on kuitenkin parantunut uudistuksen edetessä. (Karppi, Haatainen, Laine, Purho, Airaksinen, Haveri, Lumijärvi, Oulasvirta, Stenvall & Wallenius. 2011: 167–168.) Wallenius (2011: 81–82) totesi myös, että hankkeen aikataulua moitittiin. Lisäksi tilanteessa koettiin olleen jonkinlaista poliittista kähmintää. Ongelmallista oli etenkin suuren organisaatiomuutoksen ohella toteutettu henkilöstön vähentäminen. Etenkin muutosviestintään sekä henkilöstön ja johdon väliseen suhteeseen olisi pitänyt kiinnittää enemmän huomiota.

### 3.3. Valtion aluehallinnon uudistamishanke

Kuntaministeri asetti valtion aluehallinnon uudistamishankkeen (myöhemmin ALKU-hanke) 29.9.2007. Hankkeen tavoitteena oli Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaisesti tehokkaan ja tuloksellisesti toimivan sekä kansalais- ja asiakaslähtöisen aluehallinnon saavuttaminen (HE 59/2009 vp: 5–6). Vanhasen II hallituksen ohjelmassa linjattiin seuraavaa:

*”Hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan. Lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakunnan liittojen työnjako täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden aluejakoja. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen. Uudistetaan valtion aluehallintoa kokoamalla lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen. Siirretään kehittämispoliittista toimivaltaa kansanvaltaiseen ohjaukseen. Selvitetään aluekehittämisen voimavarojen kokoamista valtion talousarviossa maakunnittain ja ministeriöittäin yhdelle momentille ja niiden päättämisestä siirtämistä alueille. Valmistelu käynnistetään välittömästi ja uudistukset toteutetaan vuoteen 2010 mennessä.”* (Valtiovarainministeriö 2007.)

ALKU-hankkeen tavoitteena oli uudistaa aluehallintoa laajasti ja saada siitä enemmän kansalais- ja asiakaslähtöinen (HE 59/2009 vp: 5–6). Palvelut pyrittiin järjestämään ja tuottamaan tehokkaammin. Lisäksi pyrittiin kanavoimaan kansalaisten tarpeet aikaisempaa paremmin palveluihin ja toimintaan. Uudistuksella koetettiin saada aluehallinnon tuottavuus ja tuloksellisuus kohentumaan (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009: 5). Tavoitteena oli koota yhteen tehtäviä niin, että toisessa viranomaisessa olisivat alueel-

lista kehittämistä tukevat valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävät ja toisessa alueellista yhdenvertaisuutta tukevat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävät. Alueellisiin kehittämistehtäviin kuuluu esimerkiksi huolehtia, että kansalaisten näkemykset oman alueensa kehittämisestä saadaan kanavoitua alueen kehittämisuunnitteluun. Yhdenvertaisuustehtäviin kuuluu esimerkiksi se, että lainsäädännön soveltamisessa otetaan huomioon alueiden erilaiset olosuhteet. (HE 59/2009 vp: 19–20.)

Nyt tehdyssä valtion aluehallinnon uudistuksessa maankunnan liittojen roolia ja asemaa vahvistettiin etenkin aluekehittämisessä. Valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä haluttiin myös edistää. Tarkoituksena oli niin ikään, että ALKU-hankkeen ulkopuolelle jäävät viranomaisorganisaatiot tai julkista valtaa käyttävät organisaatiot voitaisiin myöhemmin kytkeä uusiin viranomaisiin. Uudistustyötä onkin tarkoitus jatkaa heti tämän uudistuksen tultua voimaan. (HE 59/2009 vp: 5–6.)

Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa linjataan aluehallinnosta seuraavaa: *”Aluehallinnon uudistaminen ja kehittäminen on tiiviissä yhteydessä kuntauudistuksen jatkon kanssa. Valtion keskushallinnon ohjausjärjestelmää suhteessa aluehallintoon selkeytetään ja yhdenmukaistetaan.”* (Valtioneuvosto 2011: 43.)

Lisäksi hallitusohjelmaan on kirjattu, että uusien aluehallintoviranomaisten ohjausjärjestelmää tehostetaan ja viranomaisten nykyisen määrän ja rakenteen pohjalta toimintaa aiotaan edelleen kehittää ja tehostaa. Yhdenmukaisuutta valtion aluehallinnon osalta pyritään vahvistamaan maan eri osissa. Maakuntaohjelmissa olevat alueiden omat tahotilat halutaan huomioida myös ohjausjärjestelmässä. (Valtioneuvosto 2011: 45, 78.)

ALKU-hanketta alettiin toteuttaa kahden ryhmän voimin. Ohjausryhmässä olivat ministereiden valtiosihteerit. Valmisteluryhmässä oli edustusta ministeriöistä, aluehallinnosta ja muun muassa TE-keskuksista ja ympäristölupavirastoista. Hankkeen piti alun perin olla valmis jo keväällä 2009, mutta sitä jatkettiin vuoden 2009 loppuun. Uudistukset toteutettiin kokonaisuudessaan vuoden 2010 alussa. Hankkeella on ollut suuri vaikutus myös lainsäädäntöön ja sitä varten on säädetty kolme uutta lakia ja muutettu yli 250 lakia ja 1 200 säännöstä (HE 59/2009 vp: 6, 35–36.)

Uusiin viranomaisiin, aluehallintovirastoon ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen jaettiin vuoden 2010 alusta lakkautettujen lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskuksien, alueellisten ympäristökeskuksien, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen tehtävät (Valtiovarainministeriö 2010). Ministeri Kiviniemi (Sisäasiainministeriö 2007) totesi, että:

*”- jos hallitusohjelman ja asettamispäätöksen kirjaukset viedään riittävän pitkälle, tulevassa aluehallinnon rakenteessa ei kaikilta osin ole tunnistettavissa nykyisiä viranomaisia, vaan tehtävät voidaan hoitaa myös uudenaikaisissa kokonaisuuksissa.”*

Hallituksen esityksen (HE 59/2009 vp: 21–22) mukaan uusien viranomaisten aluejaot pyrittiin järjestämään niin, että ne ovat mahdollisimman selkeitä ja tarkoituksenmukaisia kokonaisuuksia viranomaisten, kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta. Tässä pyrittiin ottamaan huomioon etenkin työssäkäynti- ja talousalueet. Tavoitteena oli myös vähentää viranomaisia ja organisoida aluehallinto entistä parempiin tehtäväkokonaisuuksiin, jolloin pystytään hyödyntämään paremmin esimerkiksi erityisasiantuntijoiden käyttöä.

ALKU-hankkeeseen vaikuttavat myös muut meneillään olevat tai toteutetut hankkeet kuten Paras-hanke ja alueellistaminen. Niillä uskottiin olevan vaikutusta aluehallinnon kehittämiseen ja uudistamiseen (HE 59/2009 vp: 5). Paras-hankkeen tavoitteena oli vähentää kuntien ja kuntayhtymien määrää sekä muuttaa paikallishallinnon rakennetta (HE 59/2009 vp: 18).

### 3.3.1. ALKU-hankkeen perusteet

Lähtökohtana uudistukselle oli pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmalinjaus, jossa pyritään uudistamaan aluehallintoa kokonaisvaltaisesti. Uudistuksella oli paljon tavoitteita. Ensinnäkin työnjakoa haluttiin selkiyttää ja poistaa päällekkäisyyksiä niin aluehallinnon sisällä kuin aluehallinnon, ministeriöiden ja muun keskushallinnon välillä ja saada näin aikaan synergiahyötyjä ja vähentää merkittävästi viranomaisten määrää. Lisäksi lainsäädännön, hallinnon ja tietotekniikan kehittymisen myötä haluttiin leikata tehtäviä, jotka olivat käyneet tarpeettomiksi ja muutoinkin pa-

rantaa aluehallinnon tuottavuutta sekä tuloksellisuutta. Myös kansalaisten tahto haluttiin ottaa paremmin huomioon ja saada palvelut vastaamaan nykyisiä palveluntarpeita. (HE 59/2009 vp: 20–22.)

Aluehallinnon uudistuksessa pyrittiin muodostamaan selkeät ja tarkoituksenmukaiset aluejaot. Tarkoituksena oli myös, että nyt ulkopuolelle jäävät organisaatiot tai viranomaispalvelut voidaan myöhemmin kytkeä osaksi näitä uusia viranomaisia. Kaiken kaikkiaan uudistuksen päätarkoituksena oli tehokkaan ja tuloksellisesti toimivan sekä kansalais- ja asiakaslähtöisen aluehallinnon saavuttaminen. (HE 59/2009 vp: 21–22.) Kansalaisten näkökulmasta palveluntuotanto ei kuitenkaan saisi kärsiä uudistuksesta (TyVL 12/2009 vp).

Uudistusta perusteltiin siis lähinnä tuottavuus- ja synergiahyödyillä (Palola 2008). Aikataulua pidettiin haasteellisena, sillä toimintakulttuuri muuttuu lyhyessä ajassa lähes pääläelleen. Lisäksi silloinen taloustilanne loi uudistukselle omat haasteensa (TaVL 21/2009 vp). Uudistus antoi mahdollisuuden kestävä kehityksen edistämiseen, tuottavuuden nostamiseen ja hallinnon sujuvoittamiseen sekä asiakaspalvelun parantamiseen. Uudistuksen pelättiin kuitenkin heikentävän hallintoa (YmVL 25/2009 vp).

Viranomaisten määrää pyrittiin vähentämään työnjaon selkeyttämisellä ja tietyn tyyppisten tehtävien kokoamisella yhteen organisaatioon. Tämä pyrittiin toteuttamaan koamalla alueellista kehittämistä tukevat valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämis-tehtävät toiseen viranomaiseen ja alueellista yhdenvertaisuutta tukevat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävät toiseen viranomaiseen. (HE 59/2009 vp: 22.)

Toimintaympäristön jatkuvaan muutokseen pyrittiin vastaamaan poikkihallinnollisen yhteistyön kasvattamisella ja uusien työvälineiden ja toimintamallien kehittämisellä. Näihin haasteisiin vastaaminen aiheutti muutoksia viranomaisten toiminnassa ja sillä oli vaikutuksia myös henkilöstöön. Esimerkiksi sähköisiä palveluita ja puhelinpalveluja tultaisiin kehittämään, sillä niiden uskottiin helpottavan asiointia ja vähentävän etäisyyden merkitystä. Perusteena muutokselle oli myös se, ettei kansalaiselle ole väliä kuka palvelun tuottaa, kunhan se on saatavilla. Verkkopalvelujen kehittämistä perusteltiin

sillä, että ne helpottavat niitä asiakkaita, joilla on niitä mahdollisuus käyttää. Verkkopalvelut ovat aina saatavilla ja jopa nopeampia, helpompia ja kustannuksiltaan alhaisempia kuin tavallinen asiointi. Hallituksen esityksessä vedottiin lisäksi siihen, että verkkopalvelut ovat käytettävissä silloin, kun asiakas niitä tarvitsee ja palvelujen tarjonta tukee myös kestävä kehityksen tavoitteita. ALKU-hanke vaati tietoteknisiä uudistuksia ja investointeja, sillä järjestelmät piti yhtenäistää, jotta virastot voisivat organisoitua tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi toimitilajärjestelyistä koitui myös kustannuksia. (HE 59/2009 vp: 17–18, 27, 31–32.)

Uudistukselle asetetut tuottavuustavoitteet aiheuttivat henkilöstön vähentämistä ja vuosina 2010–2015 on tarkoitus leikata yhteensä 1 136 henkilötyövuotta, joka on lähes 20 % henkilöstön määrästä. Ylimmän johdon ja ylimmän johdon alaisia päälliköitä pyrittiin myös uudistuksella vähentämään. Eläkepoistumana (64 vuotta täyttävät) vuosien 2008–2015 aikana uskotaan poistuvan noin 27 % nykyhenkilöstöstä. (HE 59/2009 vp: 31.)

Valtion aluehallintoviranomaisilla on jokaisella ollut erilainen ohjausmalli ja ALKU-hankkeella yritettiin yhtenäistää niitä ja saada ohjauksesta toimiva osa koko organisaation ohjausta. Tähän pyrittiin ministeriöiden yhteistyöllä ja yhtenäisillä menettelytapoilla sekä ohjaamalla hallinnonaloittain joustavasti. Lisäksi tarkoituksena oli vahvistaa ministeriöiden verkostomaista strategista ohjausta ja kanavoida alueilta tulevaa kehittämistä paremmin. (HE 59/2009 vp: 22.) Pelkona kuitenkin oli, että uusi ohjausmalli lisäisi ohjaavien asiakirjojen sekä neuvottelujen määrää ja veisi näin resursseja. Aikaisempiin vastaaviin kokeiluihin ei oltu tyytyväisiä, mutta parempaan tulokseen uskottiin päästävän yhteisten tavoitteiden ja riittävien resurssien avulla. (LiVL 19/2009 vp.)

Uudistukselle olisi annettava aikaa kehittyä ja myös organisaatioille, työntekijöille ja kansalaisille aikaa tottua muutokseen. Kun uudistus olisi saatu käyntiin, voitiin yhteistyömahdollisuudet ja päällekkäisyydet kartoittaa, jolloin voitaisiin havaita todellista tuottavuuden kasvua. Ennen tätä ei olisi mahdollista asettaa kunnollisia tuottavuustavoitteita. (TyVL 12/2009 vp.)

### 3.3.2. Aluehallintovirasto

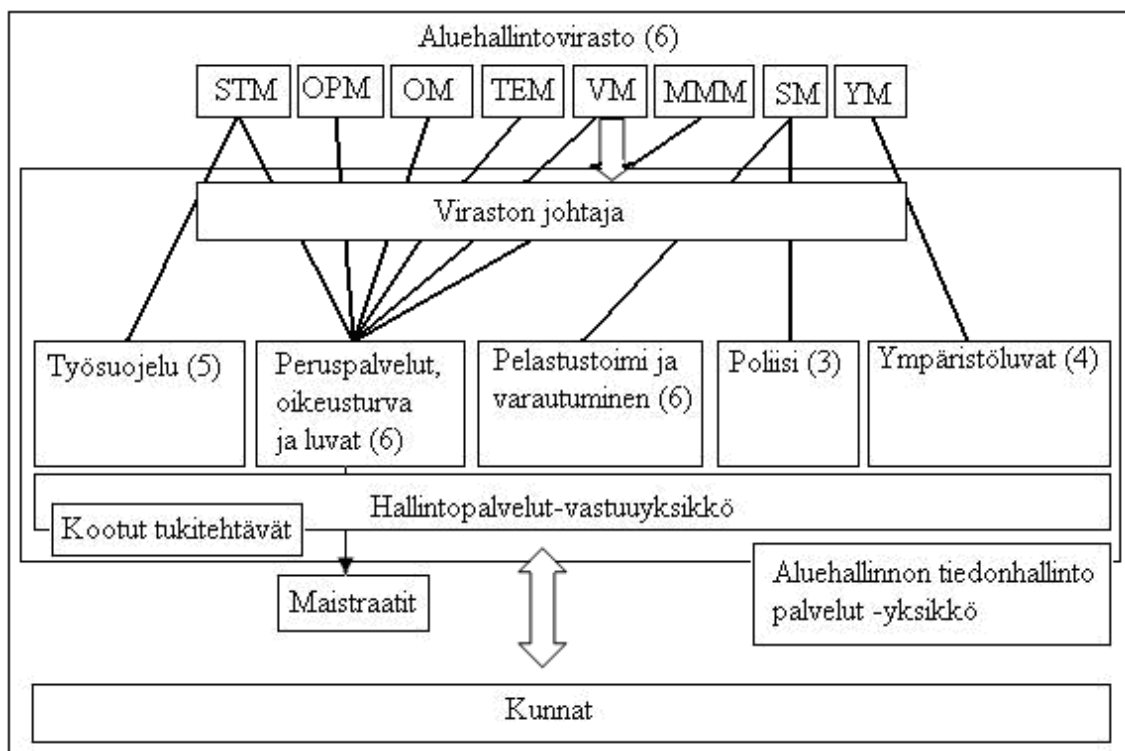
Uusi viranomainen aluehallintovirasto (myöhemmin AVI) aloitti toimintansa 1.1.2010. Sen vastuualueiksi koostuivat peruspalvelut, oikeusturva; työsuojelu ja luvat; ympäristöluvat; pelastustoimi ja varautuminen sekä poliisi. Uudessa viranomaisessa työskentelee noin 1 350 henkilöä (Valtiovarainministeriö 2009). AVIt saivat tehtävänsä aiempien lääninhallitusten, ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupiirien lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtävistä (Aluehallintovirasto 2010).

Uusien viranomaisten lait tulivat voimaan 1.1.2010. Laki aluehallintovirastoista (20.11.2009/896) 4 § määrittelee uudelle viranomaiselle tehtäviä seuraavilla toimialoilla: sosiaali- ja terveydenhuolto, ympäristöterveydenhuolto, koulutus- ja muu sivistystoimi, oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen, ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat sekä pelastustoimi. Lisäksi tehtäviin kuuluu työsuojelun valvonta ja kehittäminen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonta sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena ja kuluttaja- ja kilpailuhallinto.

Lain mukaan (AviL 4 §) AVIen tehtävänä on peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi, maistraattien ohjaus, valvonta ja kehittäminen. Lisäksi tehtävänä on varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen, toimivaltaisten viranomaisten tukeminen niiden johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken. Myös poliisitoimen alueellinen viranomaisyhteistyö sekä varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen poliisitoiminta koskien ovat AVIen tehtäviä.

Saman lain (AviL) 7 §:ssä ja 8 §:ssä todetaan, että AVIn yleishallinnollinen ohjaus ja vastuu ovat valtiovarainministeriöllä. Uusi virasto joutuu kuitenkin olemaan monen ministeriön kanssa yhteistyössä (kuva 2). Uusia aluehallintovirastojen toimipaikkoja

päätettiin perustaa kuusi kappaletta. Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat sekä pelastustoimi ja varautuminen löytyvät kaikista uusista virastoista. Sen sijaan ympäristölupien käsittely on keskitetty neljään virastoon, poliisi kolmeen ja työsuojelu viiteen virastoon. Maistraatti toimii myös uuden aluehallintoviraston alla ja viraston tehtävänä on kehittää, valvoa ja ohjata maistraatteja (Aluehallintovirasto 2009).



Kuva 2. Aluehallintoviraston rakenne (Hyvönen 2009).

Työsuojelun pääasialliset tehtävät ovat vakavien työtapaturmien sekä ilmoitettujen ammattitautien ja työperäisten sairauksien syiden selvittäminen ja niiden ehkäisy, muu asiakasaloitteinen valvonta, viranomaisaloitteinen valvonta, tuotevalvonta ja osallistuminen työrikosten käsittelyyn. Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat vastuualue käsittää tehtäviä sosiaali- ja terveydenhuollosta, ympäristöterveyden huollosta, alkoholihallinnosta, opetustoimen palveluista, kuluttaja- ja kilpailuasioista, peruspalvelujen arvioinnista ja muista tehtävistä. Pelastustoimen ja varautumisen tehtävät ovat pelastustoimi ja varautumisen yhteensovittaminen. Poliisivastuualueen tehtäviin aluehallintovirastossa



kuuluvat alueellinen viranomaisyhteistyö, peruspalvelujen arviointi poliisitoimen osalta, varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen poliisitoimen osalta ja muut poliisin hallinnosta annetussa laissa ja asetuksessa säädettävät poliisin tehtävät. Ympäristöluvut käsittävät vesilain mukaiset asiat ja ympäristönsuojelulain mukaiset asiat. (Hyvönen 2009.)

AVIen päätoimipaikat ovat Rovaniemellä, Oulussa, Vaasassa, Mikkelissä, Hämeenlinnassa ja Turussa (kuva 3). Muut toimipaikat sijaitsevat Helsingissä, Tampereella, Kouvolassa, Jyväskylässä, Kuopiossa ja Joensuussa.



Kuva 3. Aluehallintovirastojen toimipaikat (Aluehallintovirastojen toimipaikat 2010).

ALKU-hankkeella pyrittiin edistämään alueellista yhdenvertaisuutta, sillä aluehallintovirasto hoitaa lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueella. Aluehallintoviraston odotetaan parantavan muun muassa perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saatavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestäväää käyttöä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla. (HE 59/2009 vp: 1.)

### 3.3.3. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (myöhemmin ELY-keskus) aloitti toimintansa myös 1.1.2010. Sen vastuualueena ovat elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri, liikenne ja infrastruktuuri sekä ympäristö ja luonnonvarat. Lisäksi ELY-keskukset ohjaavat ja valvovat työ- ja elinkeinotoimistoja sekä valvovat yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa. Uudessa viranomaisessa työskentelee noin 4 300 henkilöä. (Valtiovarainministeriö 2009.) ELY-keskuksiin on koottu entisten TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien, lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosaston sekä Merenkululaitoksen tehtäviä (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2010).

Uuden ELY-keskuksen tarkoituksena on edistää mm. yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, osaamista ja kulttuuria, liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä sekä luonnon ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä maahanmuuttoa, maahanmuuttajien kotouttamista ja työllistymistä alueilla. (HE 59/2009 vp: 1.)

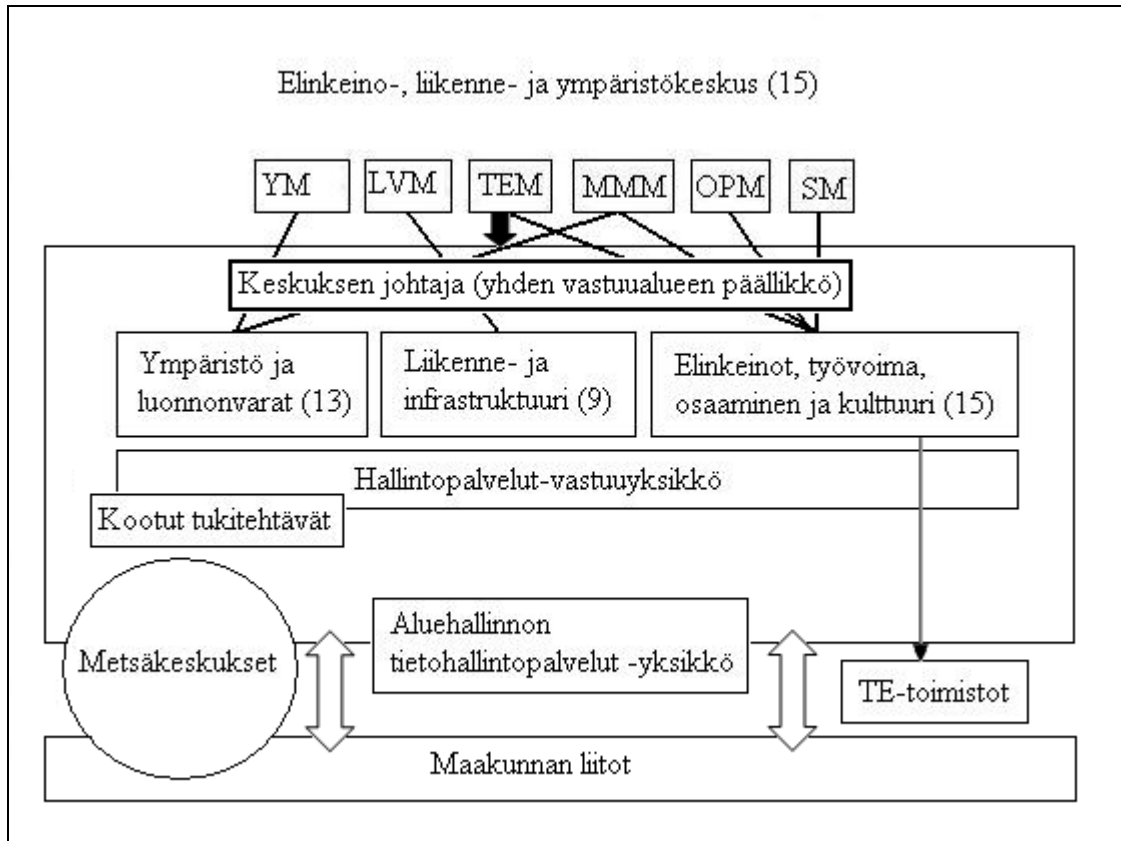
Uusia viranomaisia koskevat lait tulivat voimaan 1.1.2010. Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (20.11.2009/897) 3 § määrittää ELY-keskuksille tehtäviä seuraavilta toimialoilta:

- yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen
- innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta
- työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys
- koulutus, osaaminen ja kulttuuri
- kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi
- maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet

- maatilatalous, kalatalous, maaseudun kehittäminen, eläintunnistusjärjestelmä sekä maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja kasvinterveys
- energia ja sen tuotanto
- liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen
- ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito
- palkkaturva-asiat
- eräät edellä mainittuihin tehtäviin liittyvät rakennerahasto- ja aluekehitystehtävät.

Laissa (ElyL 3 §) tehtäväksi on määritelty myös ohjata ja valvoa työ- ja elinkeinotoimistoja, valmistella liikenteen sekä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointia. Lisäksi tehtävänä on valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta, ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta.

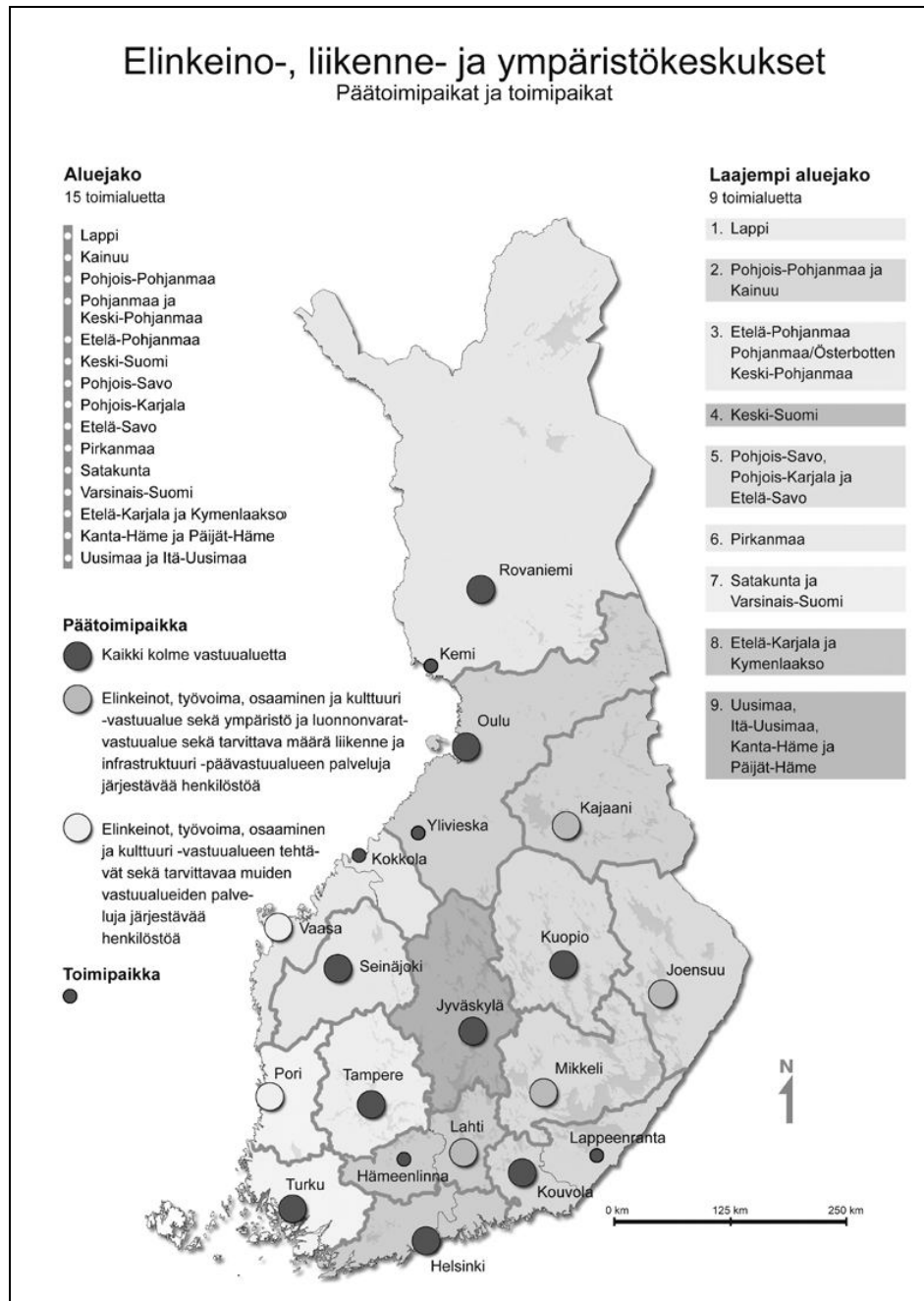
Saman lain (ElyL) 6 § määrittää, että ELY-keskukset toimivat työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa. Todellisuudessa sillä on yhteistyötä myös monien muiden ministeriöiden kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö on kuitenkin päävastuussa ELY-keskuksesta ja vastaa sen strategisesta ohjauksesta (kuva 4). Uusia ELY-keskuksia päätettiin perustaa 15. Kaikissa ELY-keskuksissa ei kuitenkaan ole kaikkia tehtäviä. Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri löytyvät kaikista ELY-keskuksista. Kolmessatoista ELY-keskuksessa on ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue. Liikenne- ja infrastruktuuri löytyvät yhdeksästä ELY-keskuksesta. Metsäkeskukset ovat osa uutta ELY-keskusta, mutta toistaiseksi oma yksikkönsä. Lain mukaan (ElyL 13 §) työ- ja elinkeinotoimistot toimivat ELY-keskusten alaisina. Lisäksi ELY-keskusten täytyy lain mukaan (ElyL 22 §) osallistua alueiden kehittämistyöhön yhdessä maakunnan liittojen kanssa.



Kuva 4. ELY-keskuksen rakenne (Hyvönen 2009).

Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen tehtävät ovat ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, luonnonsuojelu, vesien hoito ja ympäristön tilan seuranta, kehittäminen ja lähialueyhteistyö, vesivarojen käyttö ja hoito. Liikenne- ja infrastruktuuri vastuualueen tehtäviin kuuluvat tie- ja liikenneolojen suunnittelu, tienpidon hankinnat, asiakas- ja viranomaispalvelut, julkisen liikenteen järjestäminen ja muut liikennettä ja infrastruktuuria koskevat tehtävät. Elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualueelle kuuluvat työllisyys, yrittäjyys ja osaaminen, rakennerahastoasiat, innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta, kirjastot, liikunta- ja nuorisotoimet, kansainväliset tehtävät ja lähialueyhteistyö, maaseutu ja energia sekä maahanmuutto ja etniset suhteet. (Hyvönen 2009.)

Uusien ELY-keskusten päätoimipaikat ovat Rovaniemi, Oulu, Kajaani, Seinäjoki, Vaasa, Jyväskylä, Kuopio, Joensuu, Pori, Tampere, Mikkeli, Turku, Lahti, Kouvola, Helsinki (kuva 5). Muut toimipaikat sijoittuvat Hämeenlinnaan ja Kokkolaan.



Kuva 5. ELY-keskusten toimipaikat (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimipaikat 2010).

ELY-keskusten tehtävät poikkeavat hieman toisistaan, sillä osa on erikoistunut hoitamaan tiettyjä tehtäviä. Tehtävät hoituvat alueittain tasapuolisesti, sillä ELY-keskukset hoitavat myös tehtäviä toistensa puolesta. (Valtiovarainministeriö 2009.) Uusien viranomaisten tehtäviin on pelätty kuitenkin jääneen päällekkäisyyksiä, esimerkiksi ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella (YmVL 25/2009 vp).

Osa aluehallinnon muutoksista ei tunnu luonnollisilta tutkimusaiheeni näkökulmasta. Hallituksen esityksestä ei löydy perusteluja entisen ympäristökeskuksen ja tiepiirin tehtävien pääasiallisen ohjauksen siirtämisestä Vaasasta Seinäjoelle. Tästä ei ole tehty vaikutusarvioita, joten tulevia vaikutuksia voi vain arvailla (TaVL 21/2009 vp). Tämä muutos voi esimerkiksi heikentää Pohjanmaan ruotsinkielisen väestön mahdollisuuksia saada palveluja omalla äidinkielellään. Pitäisi selvittää, miten voidaan taata alueellisesti ja kielellisesti tasavertaiset ja laadukkaat palvelut. Tähän voisi olla ratkaisuna esimerkiksi alueellinen palvelupiste. (LiVL 19/2009 vp.)

Uuden keskuksen käynnistyminen kohtaa monia haasteita kuten väestön ikääntyminen, ilmastonmuutos ja maailmantalouden kriisi. Näistä haasteista johdettiin ELYlle strategiset tavoitteet vuosille 2010–2011. Tavoitteina olivat alueellisen kilpailukyvyn ja väestön hyvinvoinnin edistäminen, ilmastonmuutoksen hillintä ja kestävä kehityksen edistäminen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnan kehittäminen. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009: 6.)

#### 3.3.4. Aluejako

Aluerakennetta ja sen muodostumista ohjaa sekä ihminen että luonto. Luonnon olosuhteet, maa ja maaperä luovat alustan, jolle ihminen sitten voi rakentaa muotoja. Tälle luonnon alustalle ihminen voi rakentaa erilaisia verkostoja, kuten tiestö, ja alueita asutukselle sekä teollisuudelle. Kultalahden (1990: 9) mukaan aluerakenteeksi kutsutaan luonnonresursseja ja infrastruktuuria, johon kuuluu tuotanto, väestö sekä asutus.

Aluerakenne voidaan jakaa kahdenlaiseen ympäristöön: fyysiseen ja sosiaaliseen. Fyysinen ympäristö pitää sisällään kaupunki- ja maaseutuympäristön. Fyysinen ympäristö on ennen kaikkea rakennettua ympäristöä, mutta se pitää sisällään myös luonnonympäristön. Fyysinen ympäristö toimii kulttuurin ilmentäjänä ja tarjoaa elämisen perusedellytykset. Sosiaalinen ympäristö perustuu sosiaaliseen vuorovaikutukseen. Arvot, asenteet, normit ja roolit ohjaavat sosiaalista vuorovaikutusta. Sosiaalisen ympäristön kirjoitetut ja kirjoittamattomat säännöt eli normit määrittelevät sosiaalisen roolin lisäksi henkilöltä odotettavan käyttäytymisen. (Kultalahti 1990: 14–17.)

Alue ja paikka antavat alueelle aineelliset ominaisuudet, jotka säätelevät mm. sosiaalisia ja taloudellisia toimintoja, joita siihen ympäristöön voi syntyä. Fyysistä ympäristöä voi kutsua myös toiminnalliseksi ympäristöksi eli se tarjoaa alustan vuorovaikutukselle. Toimintaympäristöksi kutsutaan fyysistä ja sosiaalista ympäristöä yhdessä. Toimintaympäristö vaikuttaa mielipiteiden, asenteiden, ennakkoluulojen ja toimintatapojen muodostumiseen, jotka voivat ilmetä hetkessä tai voimistua ajan kuluessa, olla positiivisia tai negatiivisia. (Kultalahti 1990: 22–23.)

Aluerakenne ei muodostu samanlaiseksi kaikkialla, mikä johtuu mm. aineellisista edellytyksistä alueella. Aineelliset edellytykset antavat esimerkiksi paremmat mahdollisuudet joillekin alueille muuntua liikenteen solmukohdaksi ja näin kiihdyttää alueen kehitystä tuomalla alueelle taloudellista kasvua. Aluerakenteen erilaisuuteen vaikuttaa myös vuorovaikutus. Lähinnä tämä näkyy keskusten vetovoimana ja muuttoliikkeenä keskukseen. (Kultalahti 1990: 27–29.)

Aluerakenteen muodostumiseen vaikuttaa luonnon, väestön, tuotantotoiminnan, infrastruktuurin ja asutuksen keskinäiset suhteet. Aluejakojen tekeminen luokittelun ja erilaisin kriteerein vedettyjen rajojen avulla helpottaa ominaisuuksien ja toiminnan ymmärtämistä, jäsentämistä ja tutkimista alueella. Yleisimmät aluejaot ovat hallinnolliset, toiminnalliset ja yhtenäiset eli homogeeniset aluejaot. Yhtenäiset alueet ovat sisäisesti samankaltaisia ja keskenään mahdollisimman erilaisia. Tämän menetelmän avulla maapallo on esimerkiksi jaettu ilmastoalueisiin. Alueiden välisiä eroja tutkitaan usein yhtenäisten alueiden määrittelyllä. Toiminnalliset aluejaot ymmärretään jonkin keskuksen ja

sitä ympäröivän vaikutusalueen muodostamaksi alueeksi. Esimerkiksi Christallerin keskus- ja vaikutusaluejärjestelmä on toiminnallista aluejakoa. (Kultalahti 1990: 33–37.)

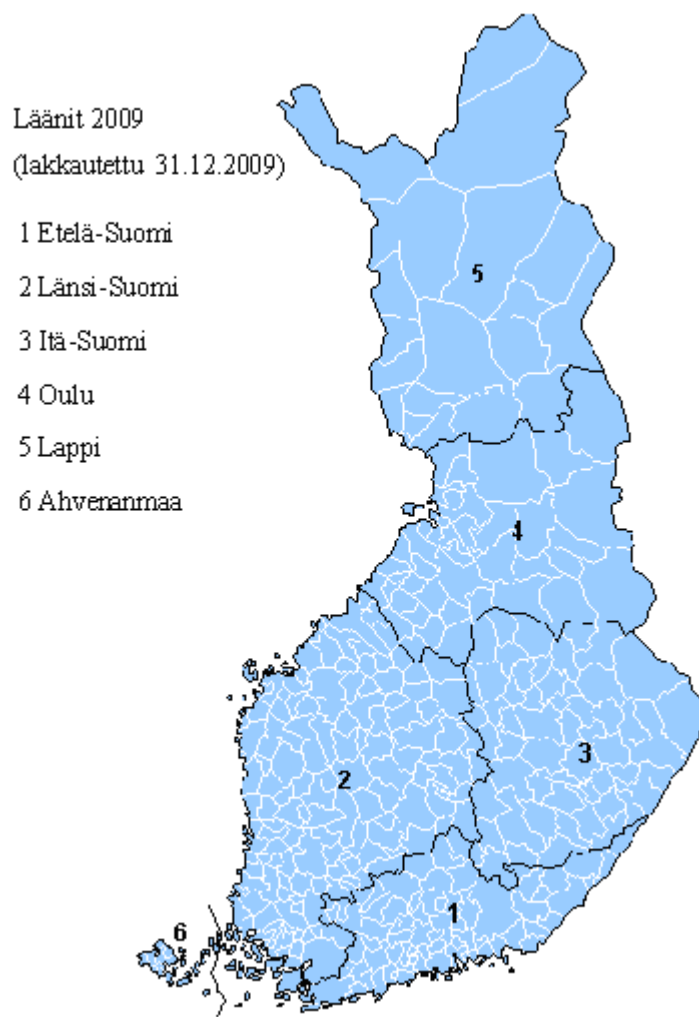
Hallinnollisien aluejakojen esimerkkinä voidaan käyttää valtioita tai kuntia. Hallinnolliset aluejaot ovat pääasiassa tehty alueella tapahtuvan toiminnan valvomiseen ja ohjaamiseen. Hallinnollisia alueita on perustettu myös jotain tiettyä toimintaa varten kuten maakunnan liitot. Hallinnollisella aluejaolla pyritään ohjamaan toimintojen suuntautumista esimerkiksi yritysten sijoittumista alueella. Hallinnollisen aluejaotuksen muuttaminen yleensä muuttaa hallinnollisessa yksikössä toimivien ryhmien keskinäisiä suhteita. Jaotuksen muuttaminen voi pahimmillaan, esimerkiksi koulupiirien uudelleen jaossa, muuttaa lasten laskennallista lukumäärää niin, että koulu lakkautetaan. (Kultalahti 1990: 38–39.)

Toiminnalliset aluejaot ovat usein myös hallinnollisten rajojen perustana. Toimintojen muuttuessa voivat toiminnalliset ja hallinnolliset rajat alkaa erkautua. Hallinnollisia rajoja olisi siis hyvä tarkistaa välillä. Hallinnollisiin rajoihin liittyy usein kuitenkin pysyviä toimintamuotoja ja perinteisiä arvoja, jotka hankaloittavat rajojen tarkistamista. Kultalahti tiivistää epäyhtenäisten aluejakojen haitat kolmeen ryhmään: palvelujen tuottamiseen ja saatavuuteen liittyvät kustannukset, päätöksenteon, suunnittelun ja tiedonkeruun ”harhat” sekä elinkeinoelämän kehitysedellytysten esteet. (Kultalahti 1990: 40–41.)

Epäyhtenäiset aluejaot voivat aiheuttaa tehotonta palvelujen tuotantoa ja tarjontaa sekä lisätä kustannuksia. Ne voivat aiheuttaa esimerkiksi elinkeinoelämälle kustannuksia palvelujen hankinnassa. Lisäksi aluejaolla voi olla vaikutusta yrittäjyysilmastoon. (Kultalahti 1990: 41–42.)

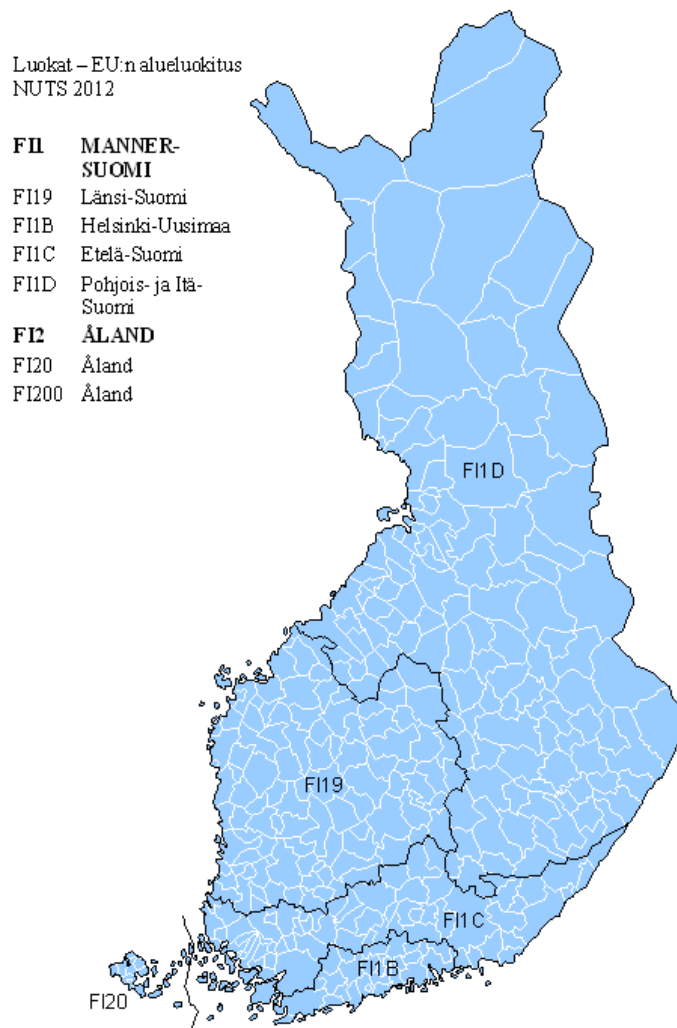
Aluekäsite Suomessa pohjautuu vanhoihin maakuntiin ja hallinnollinen perusta on ollut maakuntiin pohjautuva läänijako (KM 1992:33 s. 8). Läänijaosta luovuttiin vuoden 2009 lopussa lääninhallitusten tehtävien siirtyessä uusille vuoden 2010 alussa aloittaville aluehallintoviranomaisille. Kuvassa 6 on esitetty läänijako sellaisena kuin se oli ennen läänien lakkauttamista.





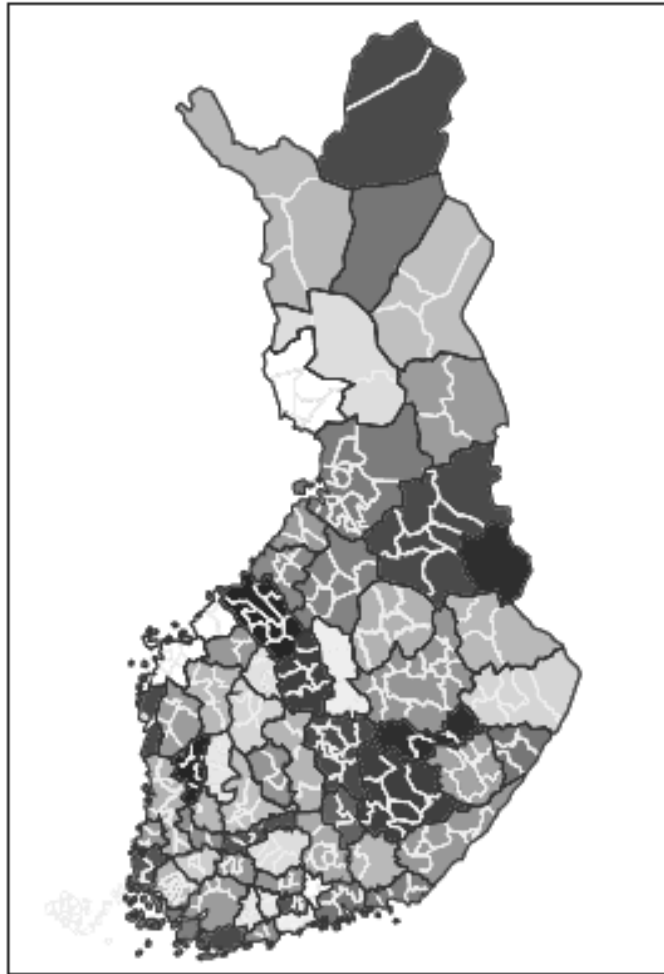
Kuva 6. Läänit 2009 (lakkautettu 31.12.2009) (Tilastokeskus 2009).

Toinen esimerkki erilaisesta aluejaosta on NUTS alueet, jotka ovat Euroopan unionin tilastoalueita ja niitä käytetään arvioitaessa alueiden kehittyneisyyttä (kuva 7). Suomessa NUTS II -suuralueet eivät ole yhtenäisiä kehitykseltään, joten niiden käyttäminen arviointiin on haastavaa. NUTS I -pääalueita on kaksi, Manner-Suomi ja Ahvenanmaa. NUTS II -suuralueita on viisi ja NUTS III -alueita 20 eli maakunnat. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 218–219.)



Kuva 7. EU:n alueluokitus NUTS 2012 (Tilastokeskus 2012a).

Kuntajaon uudistus muuttaa aluejakoja entisestään. Hallitusohjelmassa on laaja kunta-uudistus, joka on tarkoitus toteuttaa 2012–2015. Tarkoituksena on supistaa kuntien lukumäärää esityksen mukaan 320 kunnasta 66 kuntaan Manner-Suomessa (kuva 8). Pyrkimyksenä tällä on kuntarakenteen pohjaaminen vahvoihin peruskuntiin. (Kuntaliitto 2012.)

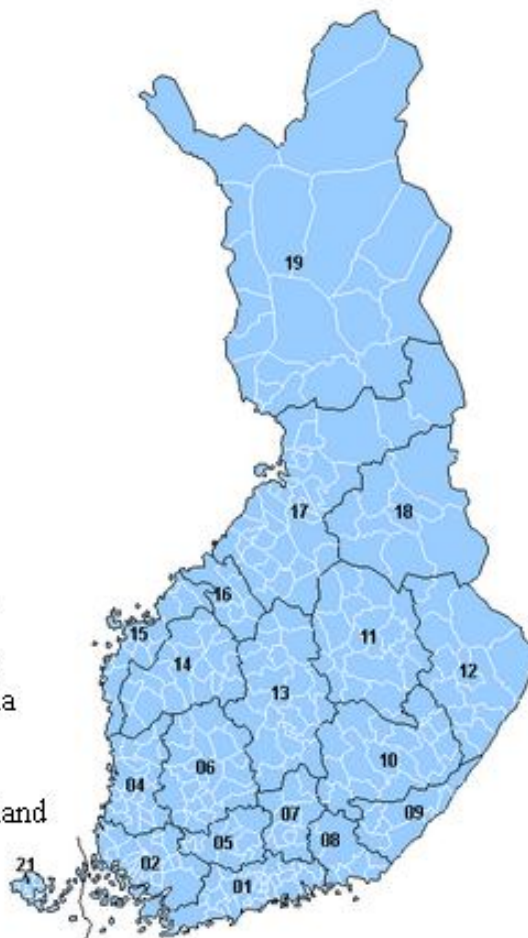


Kuva 8. Rakennetyöryhmän esitys 2015 vuoden kuntajaoksi (Kuntaliitto 2012).

Maakunnat perustuvat hallinnolliseen aluejakoon ja ne ovat olleet yhtenäiset niitä edustavien maakunnan liittojen kanssa vuodesta 1997 (kuva 9). Kuntaliitokset muokkaavat maakuntien rajoja, mutta myös kunnat voivat muuten vaihtaa maakuntaa (Tilastokeskus 2012b). Nykyiset aluejaot poikkeavat kaikki toisistaan. Vanha läänijako, maakuntajako, ELYjen ja AVIen aluejaot poikkeavat suuresti toisistaan ja voivat siten olla etenkin kansalaisille ongelmallisia.

## Maakunnat 2012

01	Uusimaa
02	Varsinais-Suomi
04	Satakunta
05	Kanta-Häme
06	Pirkanmaa
07	Päijät-Häme
08	Kymenlaakso
09	Etelä-Karjala
10	Etelä-Savo
11	Pohjois-Savo
12	Pohjois-Karjala
13	Keski-Suomi
14	Etelä-Pohjanmaa
15	Pohjanmaa
16	Keski-Pohjanmaa
17	Pohjois-Pohjanmaa
18	Kainuu
19	Lappi
21	Ahvenanmaa - Åland



Kuva 9. Maakuntajako 2012 (Tilastokeskus 2012c).

Rakennetyöryhmän esittämää kuntajakoa (kuva 8) ja maakuntajakoa (kuva 9) vertaamalla löytyy joitakin kuntia, joiden yhdistäminen muuttaisi maakuntien rajoja. Kun samaa esitettyä kuntajakoa vertaa ELY-keskusten alujakoon (kuva 4) tai AVIen aluejakoon (kuva 3) löytyvät samat epäyhtenäisyydet. Esimerkiksi Posion kunta kuuluu nyt Lapin alueeseen, mutta mahdollisen kuntaliitoksen myötä siirtyisi Pohjois-Pohjanmaan alueeseen. Etelä-Karjalasta Etelä-Savon alueelle muuttuisi Suomenniemen kunta. Epäyhtenäisyyksiä löytyy varmasti enemmänkin, mutta nämä löytyivät ensimmäisenä.

Aluehallinnon aluejakoa ja siitä johtuvaa aluetason koordinoinnin ongelmallisuutta on pidetty ongelmallisena jo ainakin 1980-luvulta. Toimialueet ovat olleet erilaisia ja siitä

on koitunut ongelmia, vaikka erilaiset alueet voivat olla osin myös perusteltuja toimintojen erilaisen luonteen perusteella. Sillä ei kuitenkaan voida perustella monien viranomaisten toisistaan poikkeavia toimialueita. (Haveri 1997: 24.) Aluejako on ollut aluehallinnossa keskeinen ongelma. 1970- ja 1980-luvuilla ratkaisua haettiin läänijakoa kehittämällä. Läänejä pyrittiin kehittämään maakuntien jaon mukaisiksi, mutta hanke kariutui. (Stenvall 1999: 11.)

Maakuntapohjaiseen aluejakoon alettiin siirtyä 1990-luvulla, jolloin Ahvenanmaan maakunnan lisäksi oli 19 maakuntaa. Läänipohjaiseen aluejakoon jäi kuitenkin muutamia aluehallinnon viranomaisia. (KM 1997: 2 s. 14.)

Suomen aluepolitiikan erityispiirre on alueellisen kehittämisen järjestäminen lakien ja asetusten kautta. Tavoitteet ja menetelmät määritellään laissa. Ensimmäisen kehitysaluelain tarkoituksena oli taata alueellisen kehittämisen laajat mahdollisuudet tuotannosta palveluihin. Olennaista olivat perusinfrastruktuurin investoinnit etenkin kehitysalueille. Valtion ohjauksella pyrittiin hillitsemään liian nopeasti kasvavia keskuksia ja tukemalla niitä, jotka jäävät kehityksessä jälkeen. Tarkoituksena oli vähäinen keskusten määrä ja aluehierarkian jakaminen viiteen pääluokkaan: pääkaupunkitaso, valtakunnantaso, maakuntataso, kaupunkitaso ja kuntataso. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 84–86.)

Yhteiskunnan teollistuminen alkoi 1960-luvulla voimakkaasti. Työvoima jakautui tasaisesti maatalouden, teollisuuden ja palveluiden kesken. Vuosikymmen myöhemmin palveluiden ja teollisuuden osuus työvoimasta oli kasvanut ja maatalouden selvästi pienentynyt. Myös kaupunkilaisten osuus väestöstä kasvoi ja koneellistumisen myötä maatalous ei vaatinut enää niin paljon työvoimaa. Maalta muuttajat jäivät asumaan kaupunkien laitamille kasvaviin lähiöihin. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 86–87.)

Vuodesta 1975 vuoteen 1982 aluepolitiikassa oli tarkoituksena alueellisen kehityksen tasapaino. Laaja-alaisella teollistamisella luotiin työpaikkoja syrjäseuduille. Teollisiin yksiköihin syntyi työpaikkoja sekä myös niiden alihankintaketjuihin. Työntekijät käyttivät palveluita alueella, joten myös palveluihin saatiin näin lisää työpaikkoja. Tällaisen

kehityksen mahdollisti valtion omistajuus. Tärkeänä tavoitteena oli talouden kasvu, jossa huomiota kiinnitettiin määrällisen kasvun lisäksi myös laadulliseen kasvuun. Teollistamispolitiikan lisäksi tärkeäksi koettiin palveluiden ja maatalouden kehittäminen. Energiakriisi ja taloudellinen lama vaikuttivat työpaikkojen määrään. Etenkin teollisuus ja maatalous kärsivät. Palveluelinkeinoissa tapahtui kuitenkin kasvua. Kaupunkien kasvu pysähtyi 1970-luvulla ja kääntyi jopa laskuun. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 90–91.)

Hyvinvointivaltiota vahvistettiin laajalla aluepolitiikalla 1970- ja 1980-luvuilla. Yhteiskunnallisia palveluiden työpaikkoja lisättiin, maakuntakeskuksia vahvistettiin ja syrjäisiä seutuja valtio tuki maaseutupolitiikalla. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 91.)

Talouden nopea kasvu 1980-luvun lopussa ja sitä seurannut romahdus sekä suurtyöttömyys 1990-luvun alussa olivat murrosvaihe Suomessa. Aluepolitiikassa tavoitteena oli edelleen alueellinen tasavertaisuus. Suurteollisuuden ei oletettu enää työllistävän kuten aiemmin, joten olennaista oli pienten ja keskisuurten yritysten kehityksen tukeminen. Kaupungistuminen ja lähiöiden rakentuminen jatkuivat 1980-luvun lopun ajan. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 93.)

Suomen liittyminen Euroopan unioniin sekä talouden ja politiikan avautuminen ovat muuttaneet hallintoa jäykästä ja hierarkkisesta kohti tuloksiin perustuvaa joustavaa johtamista. Joissakin asioissa keskushallinto on mukana alueilla ja toisissa se on luovuttanut valtaa alueille. Julkisen hallintokoneiston paisuminen, väitteet hallinnon byrokratisoitumisesta ja rutinoitumisesta, hallinnon lisääntymisestä ja etääntymisestä kansalaisista sekä 1990-luvun lama johtivat yrityksiin tehostaa ja keventää hallintoa. Tällöin hajautettiin hallintoa ja julkisia palveluja yksityistettiin, liikelaitostettiin ja ulkoistettiin. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 165–166.)

Aluepolitiikka muuttui ohjelmalliseksi. Projektit ja hankkeet koottiin ohjelmiksi, joilla oli strategia ja tavoitteet. 1990-luvulla aluepoliittinen suunnittelu siirrettiin sisäasiainministeriön aluepoliittiseen osastoon. Valtioneuvosto ja ministeriöt eivät enää ohjanneet valtakunnallista aluesuunnittelua yhtä voimakkaasti. Maakunnallinen suunnittelu tuli

läänien kautta tapahtuvan suunnittelun tilalle ja kaupunkipolitiikka nousi esille. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 93–94.)

Aluekehitys on 2010-luvulle mentäessä taantumassa, sillä kasvukeskusten vauhti on hidastumassa ja kaupunkiseutujen kehitys nopeutunut. Haasteita luovat ikärakenteen vanheneminen, harvaan asuttujen alueiden autioituminen. Maahanmuutto voi muuttaa tilannetta. EU jäsenyys vähentää mahdollisuuksia tukea maataloutta ja syrjäseuduilla mahdollisuudet tulonhankkimiseen vähentyvät entisestään. Globaalitalous vaikeuttaa aluepolitiikan tavoitetta yhteisestä, yhtenäisestä ja yhtäläisesti kehittyneestä Suomesta. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 110–112.)

Valtion aluehallinto sai uudet aluejaot ALKU-hankkeen yhteydessä. Hallituksen esityksen (HE 59/2009 vp: 21–22) mukaan uusien aluejakojen tavoitteena on, että

- aluejaot muodostuvat toiminnallisesti tarkoituksenmukaisiksi, niiden muodostamisessa huomioidaan talous- ja työssäkäyntialueet ja ne muodostavat kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta mielekkään kokonaisuuden
- aluejakoja pyritään yhtenäistämään siten, että aluehallinnon viranomaisten toiminta-alueet vastaavat toisiaan tai suuremmat alueet koostuvat kokonaisista pienemmistä alueista

#### 4. HENKILÖSTÖKYSELYJEN TULOKSET

Valiokuntien lausunnoista selvisi, että aluehallinnon muutos oli tarpeellinen ja kannatettava. Pieni osa valiokunnista tai niiden jäsenistä vastusti hanketta, sillä valiokuntien jäsenet uskoivat sen tekevän hallinnosta epäselvempää ja etäännyttävän hallintoa kansalaisista (YmVL 25/2009 vp). Virastojen henkilökunnalla on omat käsityksensä uudistuksen tarpeellisuudesta ja onnistumisesta. Käsitykset ovat myös voineet muuttua, kun uudistuksesta on kulunut hieman aikaa ja toiminnot ovat käynnistyneet kunnolla. Seuraavaksi käsittelen sekä ensimmäistä kyselyä, joka on tehty ennen ALKU-hankkeen päättymistä että vuosi uusien virastojen käynnistymisen jälkeen tehtyä kyselyä. Käsittelen kyselyiden aineistojen analyysin tuloksia henkilökunnan näkökulmasta ja etenkin henkilökunnan käsitystä uudistuksesta ja käsityksiä mahdollisesta muutoksesta.

##### 4.1. Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksessa käytetyt aineistot on kerätty sähköisellä lomakkeella. Ensimmäinen kysely kohdistettiin Kokkolan, Oulun, Seinäjoen ja Vaasan silloisten TE-keskusten, ympäristökeskusten ja tiepiirien työntekijöille. Ensimmäinen kysely toteutettiin syksyllä 2009 ja siihen saatiin 167 vastausta. Aineisto jäi valitettavan pieneksi, joten siitä ei voi tehdä kovin merkittäviä johtopäätöksiä.

Jälkimmäinen kysely kohdistettiin Helsingin, Seinäjoen, Turun ja Vaasan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten työntekijöille. Kysely pohjautui ensimmäiseen kyselyyn. Jatkokysely toteutettiin myös sähköisellä kyselylomakkeella keväällä 2011. Jälkimmäiseen kyselyyn vastasi 334 työntekijää: 112 Helsingistä, 34 Seinäjoelta, 102 Turusta, 60 Vaasasta sekä 15 muilta paikkakunnilta ja 11 jätti vastaamatta paikkakuntaa koskeneeseen kysymykseen. Koska kyselyt on toteutettu toisistaan poikkeavilla paikkakunnilla, eivät vastaukset ole täysin verrattavissa toisiinsa.

Analysoin aineistoja ristiintaulukoinnin avulla. Sillä voidaan selvittää kahden muuttujan välistä yhteyttä. Tein myös SPSS-ohjelmalla khin neliö -testin, josta saadaan  $x^2$ -riippu-



mattomuustestin tulokset, jolla tutkitaan eroaako todellinen jakauma satunnaisesta merkittävästi eli nollahypoteesista. Jotta khin neliö -testiä voidaan käyttää, seuraavien edellytysten pitäisi täytyä: korkeintaan 20 % odotetuista frekvensseistä on pienempiä kuin 5 ja jokaisen odotetun frekvenssin on oltava suurempi kuin 1 (Heikkilä 2001: 213). Testistä saadaan p-arvo, joka tarkoittaa satunnaisriskin mahdollisuutta. Mitä pienempi p-arvo on, sitä merkitsevämpi ero on todellisen ja odotetun välillä. Esimerkiksi jos p-arvo pienempi kuin 0,01, on se tilastollisesti merkitsevä, sillä sattumalla on vain prosentin vaikutus tulokseen. Merkitsevyys kertoo siitä kuinka todennäköistä on, että vastaavat tulokset esiintyvät perusjoukossa. (Heikkilä 2001: 195.) Tässä tutkimuksessa käytän merkitsevyystasoa 0,05 eli 5 % merkitsevyystasoa. P-arvon ollessa alle 0,05 tulos on tilastollisesti ”melkein merkitsevä”, jos se on alle 0,01 on se tilastollisesti ”merkitsevää” ja jos alle 0,001 on se tilastollisesti ”erittäin merkitsevä” (KvantiMOTV 2003). Tutkimuksessa käytetty ensimmäisestä kyselystä saatu aineisto on suhteellisen pieni ristiintaulukointiin, mutta luokkia yhdistelemällä saatoinkin testata tilastollista merkitsevyyttä. Yhdistelin samalla tavalla myös jälkimmäisen kyselyn luokkia, jotta ne olisivat paremmin vertailtavissa. Tulokset on laskettu todellisista luvuista, vaikka taulukoissa esitän ne prosentteina.

Tehdyt kyselyt olivat laajoja ja niissä oli paljon kysymyksiä, joten valitsin niistä aiheeseeni sopivimmat, joita lähdin testaamaan ja tulkitsemaan (liitteet 1 ja 2). Ristiintaulukoin valitsemiani kysymyksiä taustakysymysten kanssa ja seuraavassa tulkitSEN saatuja tuloksia. Koska ensimmäisen kyselyn aineisto oli niin pieni, jouduin yhdistelemään luokkia paljon. Yhdistin myös jälkimmäisen kyselyn luokat samalla tavoin. Taustakysymyksissä yhdistin syntymävuotta koskeneet vastaukset kolmeen luokkaan: alle 30-vuotiaat, 30–50-vuotiaat ja yli 50-vuotiaat. Nykyisessä työpaikassa työskennellyn ajan perusteella muodostin kolme luokkaa niin, että alle vuoden työskennelleet jäivät omaksi luokakseen, 1–10 vuotta ja yli 10 vuotta työskennelleet omaksi luokakseen. Nykyisissä tehtävissä työskentelyn pohjalta keräsin luokat samankaltaisiksi edellisen kanssa. Alle vuoden työskennelleet jäivät omaksi luokakseen, 1–10 vuotta ja yli 10 vuotta työskennelleet omaksi luokakseen. Tehtävän vakinaisuutta tiedusteleavassa kysymyksessä yhdistin luokat vakituinen, kokopäiväinen ja vakituinen, osapäiväinen luokaksi vakituinen

sekä määräaikainen, kokopäiväinen ja määräaikainen, osapäiväinen luokaksi määräaikainen.

Asenteita kysyvissä kysymyksissä yhdistelin luokkia seuraavasti

täysin samaa mieltä	}	samaa mieltä
osittain samaa mieltä		
osittain eri mieltä	}	eri mieltä
täysin eri mieltä		
ei samaa eikä eri mieltä en osaa sanoa	}	ei samaa eikä eri mieltä

Kysyttäessä ALKU-hankeen vaikutuksen määrää alkuperäinen asteikko oli yhdestä viiteen niin, että yksi tarkoitti vähän ja viisi paljon. Tässä yhdistin asteikon kohtia siten, että yksi ja kaksi muodostivat uuden luokan ”vähän”, kolme luokan ”ei vähän eikä paljon” sekä neljä ja viisi luokan ”paljon”. Jälkimmäisessä kyselyssä oli myös vaihtoehto en osaa sanoa, joka jäi omaksi luokakseen.

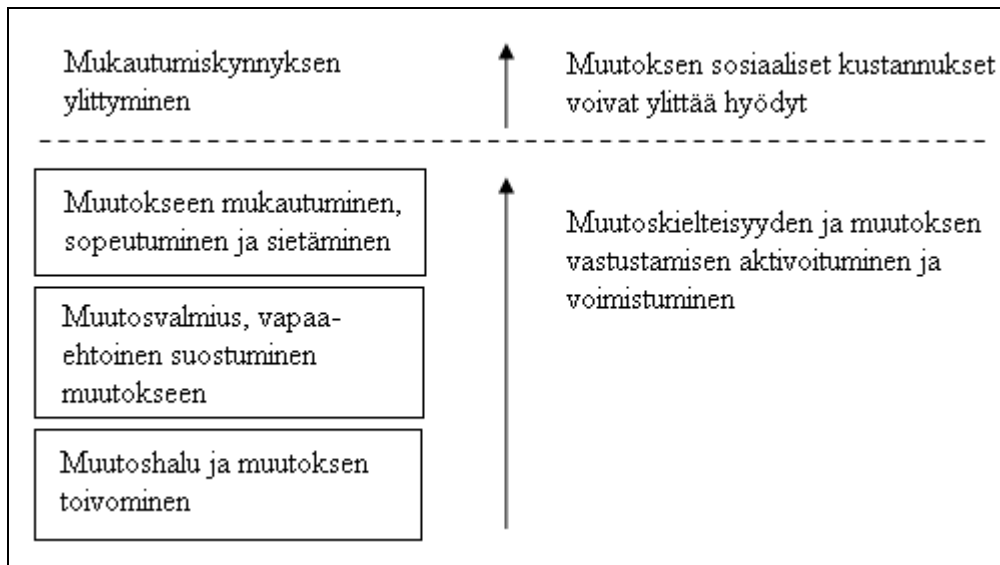
Jälkimmäisessä kyselyssä vastaajia hämmensi kyselylomakkeen kysymyksissä 19 ja 22 esiintynyt sana aluehallintovirasto, jolla näissä kysymyksissä tarkoitettiin ennen vuotta 2010 toimineita virastoja ja niiden uudelleen järjestelyä eli ei pelkästään nykyistä aluehallintovirastoa.

## 4.2. Henkilökunnan käsityksiä muutoksesta

### 4.2.1. Henkilökunta ja muutos

Henkilökunnan muutosherkkyys on olennainen tekijä organisaatiomuutoksissa. Vaikka muutos toisi mahdollisuudet uusille toimintatavoille, vasta työyhteisön arki ratkaisee miten näihin mahdollisuuksiin tartutaan. Jos yhteisö ja yksilöt eivät ole valmiita muutokseen ei todellista muutosta voi tapahtua. Tärkeää olisi siis huomioida tekijät jotka vaikuttavat ihmisten muutokseen suhtautumiseen. Suhtautumistavat vaihtelevat sekä muutoksittain että yksilöittäin, joten yhtä ainoaa oikeaa vastausta ei ole. Muutoksiin liittyvä käyttäytyminen näyttää kuitenkin seuraavaan joitakin yleisiä lainalaisuuksia. (Valtee 2004: 18.)

Kuvassa 10 muutoshalu ja muutoksen toivominen kuvaa aktiivista otetta muutokseen, jossa uudistus perustuu työyhteisöstä lähtevään tarpeeseen. Silloin kritiikki ja vastustaminen ovat vähäisintä ja muutos mielletään enemmän toiminnan kehittämiseksi. Muutosvalmius ja vapaaehtoinen suostuminen muutokseen esittää muutosta joka tulee henkilöstön ulkopuolelta. Muutosta ajaa vähemmistö esimerkiksi johdon edustajat. Tällaisessa tilanteessa muutosta ei koeta pakkona vaan muutoksista voidaan neuvotella. Uudistukseen mukautuminen, sopeutuminen ja sietäminen tarkoittaa ulkoa ohjattua ja pakotettua muutosta. Tällaisena koettu uudistus on usein henkilöstön mielestä perusteeton, järjetön ja muutos on väärä tapa päästä haluttuun tavoitteeseen. Tällainen suhtautuminen saattaa vähentää työmotivaatiota ja työelämän laatua väliaikaisesti. Mukautumiskyvyn ylittyminen tarkoittaa, että työmotivaatio ongelmia ilmenee, sairastavuus lisääntyy ja syntyy jaksamisongelmia. Tällainen tilanne aiheuttaa työyhteisö ongelmia ja siihen voi liittyä vaikeita yksilöllisiä ja sosiaalisia ongelmia. On muistettava, että jokainen kokee uudistuksen eritavalla, joten jokaisesta organisaatiomuutoksesta voi löytyä elementtejä jokaiselta tasolta. (Valtee 2004: 18–20.)



Kuva 10. Muutosvalmiuksien tasot (Valtee 2004: 19).

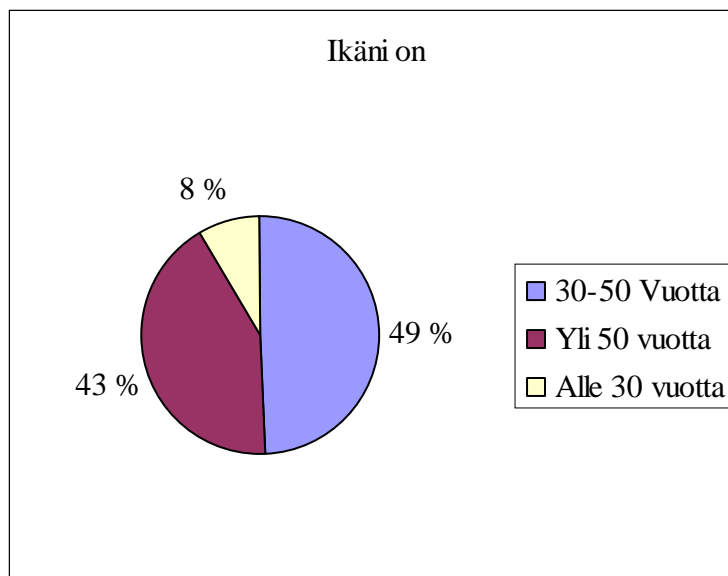
Monella tavalla ilmenevä muutosvastarinta on uudistuksiin kuuluva normaali ilmiö. Muutosvastarinta voi esiintyä esimerkiksi muutostarpeiden tai -tavoitteiden kriittisenä kyseenalaistamisena tai epäuskona muutoksen positiivisiin tuloksiin. Muutosvastarintavaihe kuitenkin lievimmissä tapauksissa menee nopeasti ohi. Uuden opettelu ja aiemasta luopuminen kuuluvat muutokseen ja voivat edellyttää eräänlaista surutyön tekemistä. Hyväksyminen vaatii prosessin, jossa käsitellään faktat, työn konkretia ja tunteet ja se on tarpeellinen askel, jotta henkilö voi tarttua uusiin haasteisiin. (Luomala 2008: 16–17.)

Ulkoa ohjatuissa muutoksissa on suurin riski siihen, että mukautumiskynnys ylittyy. Mitä lähemmäksi mukautumiskynnystä tullaan organisaatio muutoksessa, sitä voimakkaampaa on kriittisyys, muutoskielteisyys ja muutoksen vastustus. Tällöin myös epäonnistumisen riskit kasvavat. (Valtee 2004: 21.) Uudistuksissa ei myöskään olla aina taroituksen mukaisesti huomioitu, että yhden hallinnonalan tai -tason muutos vaikuttaa muihin viranomaisiin. Ristiriita syntyy kun painotetaan alueellisia vahvuuksia, mutta ohjauksessa painottuvat yhdenmukaistuminen ja yhtenäiset käytännöt. Sektorien väliseen yh-

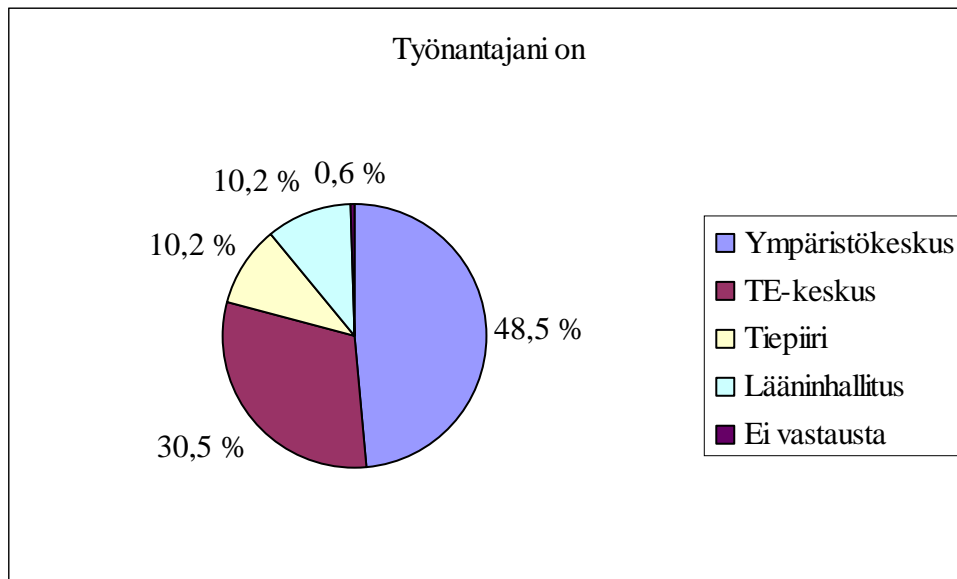
teistyöhön kannustetaan, mutta esimerkiksi tulossopimukset tehdään hallinnonaloittain. (Viinamäki & Salminen 2008: 16.)

#### 4.2.2. Taustatiedot

Ensimmäisen kyselyn vastaajista hieman yli puolet oli naisia. Jakauma on hyvin samanlainen kaikista valtion aluehallinnon työntekijöistä laskettuna (HE 59/2009 vp: 34). Vastaajista yli 90 % oli yli 30-vuotiaita ja vain vajaa 10 % alle 30-vuotiaita (kuva 11). Huomattava on myös, että 30–50-vuotiaden ja yli 50-vuotiaiden osuudet olivat lähes yhtä suuret. Vakituksessa työsuhteessa vastaajista oli yli 75 % ja esimiesasemassa 15 %. Vastaajista lähes puolet oli ympäristökeskuksen työntekijöitä (kuva 12). Jakauman viinous saattaa näkyä vastauksissa, sillä ympäristökeskuksen toiminnot hajautettiin uusiin virastoihin. TE-keskuksen työntekijöitä vastaajien joukossa oli noin 30 % ja tiepiirien sekä lääninhallitusten noin 10 %.

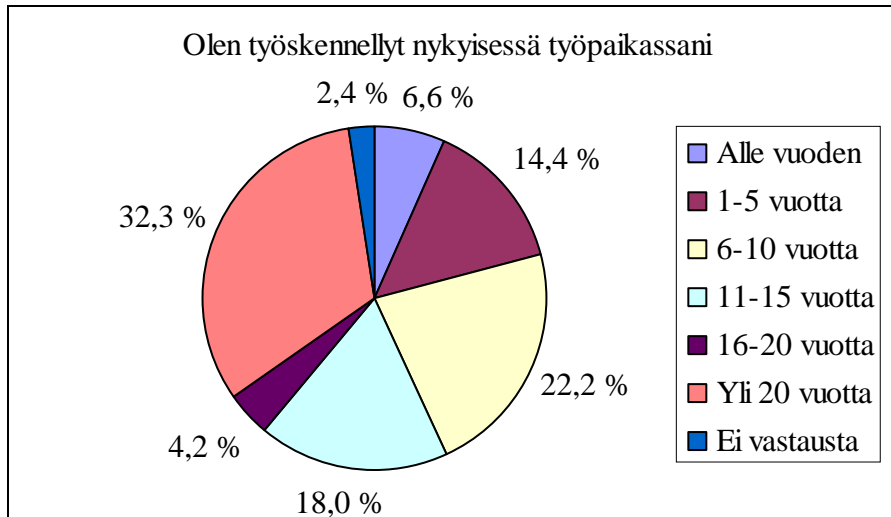


Kuva 11. Ensimmäisen kyselyn vastaajien jakauma iän mukaan.

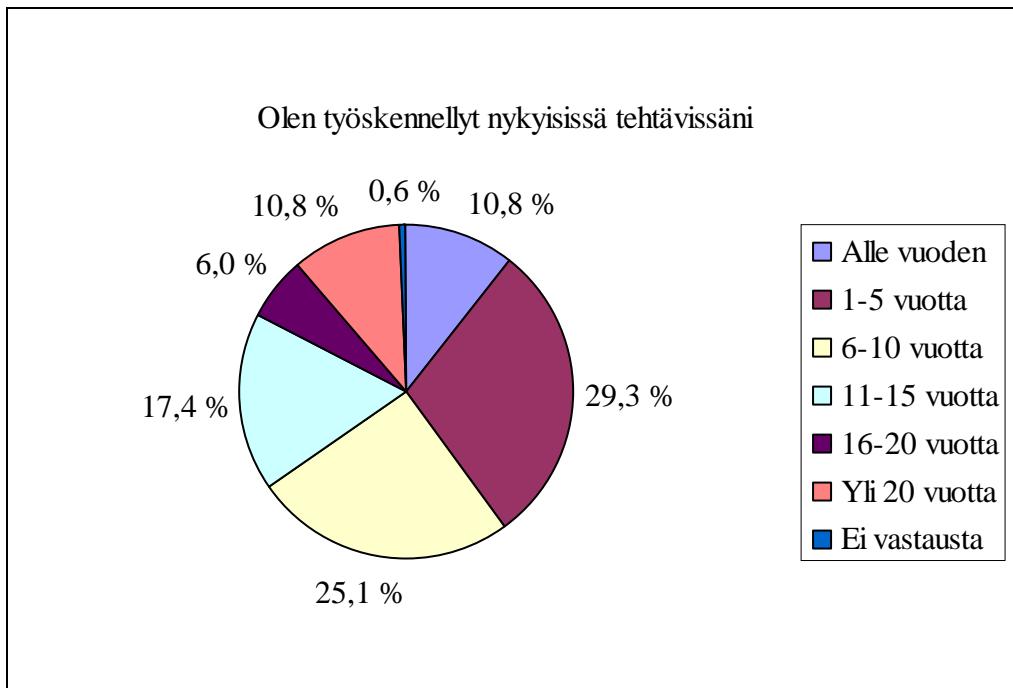


Kuva 12. Ensimmäisen kyselyn vastaajien jakauma työnantajan mukaan.

Ensimmäisen kyselyn vastaajista yli 55 % on työskennellyt nykyisessä työpaikassaan yli 10 vuotta ja vain alle 10 % on ollut nykyisessä työpaikassaan alle vuoden (Kuva 13). Hieman alle 40 % on ollut työpaikassa 1–10 vuotta. Samoissa tehtävissä yli 10 vuotta on työskennellyt noin 35 % ja alle vuoden hieman yli 10 % vastaajista (kuva 14). Vastaajista 1–10 vuotta samoissa tehtävissä on työskennellyt noin 55 %. Vastaajien suhteellisen korkeasta keski-ikästä ja samassa tehtävässä sekä työpaikassa työskentelyn perusteella voisi päätellä, että virastoissa työskentelee osaavaa ja tehtävänsä hallitsevaa työvoimaa, joka kuitenkin on lähivuosina siirtymässä eläkkeelle, joten tärkeää olisi saada tietotaito siirrettyä seuraavalle sukupolvelle. On kuitenkin huomattava, että jonkin verran viimeisen kymmenen vuoden aikana on siirrytty tehtävistä toiseen. Myös samassa työssä pitkään työskenteleminen voi vaikuttaa vastauksiin ja aiheuttaa erityisesti muutosvastarintaa. Äidinkieleltään suomenkielisiä ilmoitti olevansa yli 77 % vastaajista.

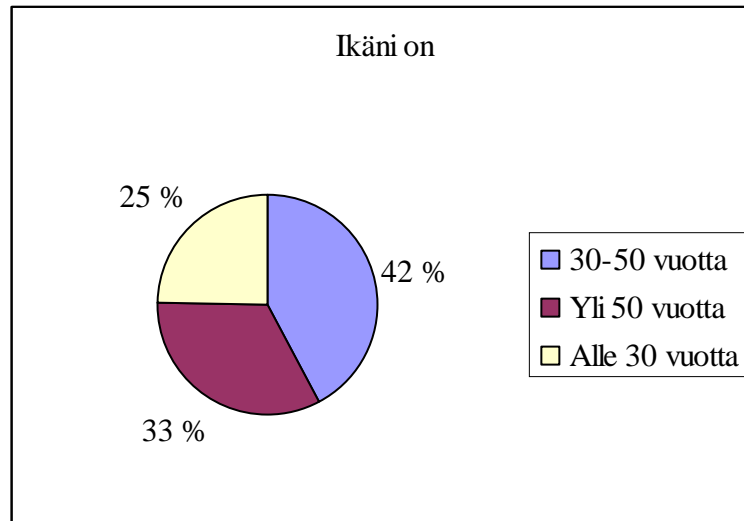


Kuva 13. Ensimmäisen kyselyn vastaajien jakauma samassa työpaikassa työskentelyajan mukaan.



Kuva 14. Ensimmäisen kyselyn vastaajien jakauma samoissa tehtävissä työskentelyajan mukaan.

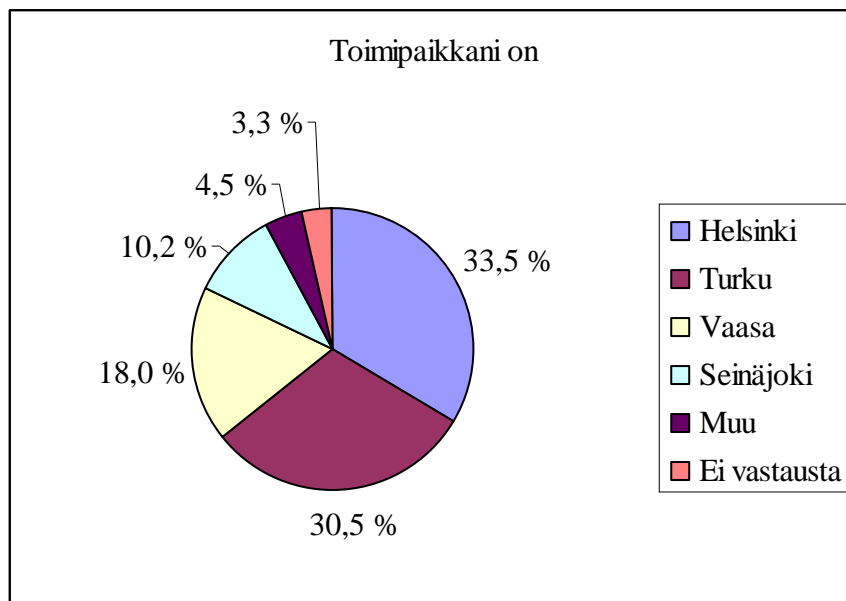
Jälkimmäisen kyselyn vastaajista yli 40 % oli 30–50-vuotiaita. Neljännes oli alle 30-vuotiaita ja 33 % yli 50-vuotiaita. Ensimmäiseen kyselyyn verrattuna alle 30-vuotiaiden osuus oli huomattavasti suurempi ja yli 50-vuotiaiden osuus pienentynyt. Myös 30–50-vuotiaiden osuus oli pienentynyt hieman.



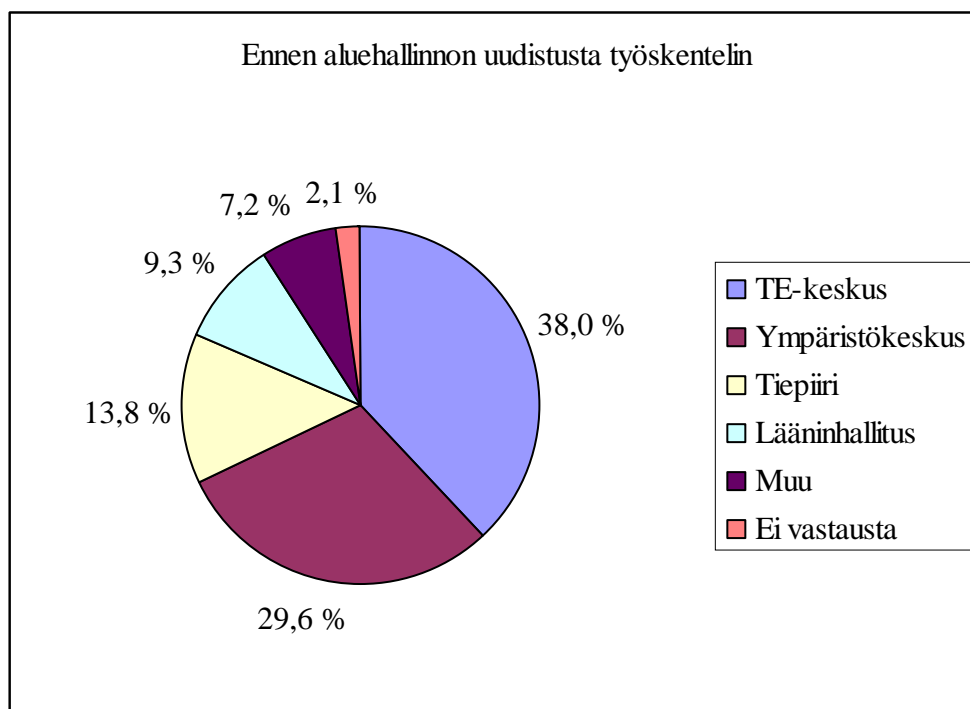
Kuva 15. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma iän mukaan.

Jälkimmäisen kyselyn vastaajista 53 % oli naisia ja miehiä 43,7 % ja kysymykseen ei vastannut 3,3 %. Vastauksista yli 33 % tuli Helsingistä ja yli 30 % Turusta (kuva 16). Muita toimipaikkoja joita ilmoitettiin olivat Hämeenlinna ja Kokkola sekä yksittäisiä vastauksia Jyväskylästä, Kouvola ja Porista. 2011 toteutettuun kyselyyn vastaajista kaksi suurinta vastaaja joukkoa työskenteli ennen uudistusta TE-keskuksella tai ympäristökeskuksella (kuva 17). Esimiesasemassa vastaajista oli alle 17 % ja yli 66 % vastaajista ilmoitti, ettei heillä ole alaisia lainkaan. Vastaajista 10,8 % ilmoitti, että heillä on 1–10 alaista ja 4,5 % vastasi, että heillä on 11–20 alaista. 21–99 alaista oli 2,4 % vastaajista ja yli 100 alaista oli 1,2 % vastaajista. Kysymykseen jätti vastaamatta 15 %.





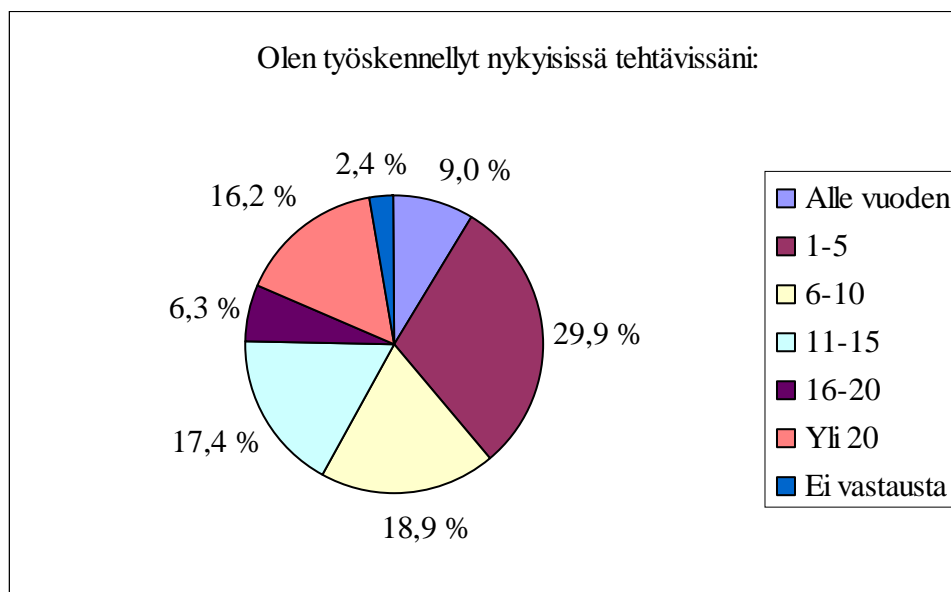
Kuva 16. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma toimipaikoittain.



Kuva 17. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma entisen työnantajan mukaan.

Jälkimmäisessä kyselyssä Ympäristökeskuksen ja TE-keskuksen entisten työntekijöiden määrä verrattuna ensimmäisen kyselyn Ympäristökeskuksen ja TE-keskuksen vastaus-  
ten määrään oli pienentynyt. Tämä osittain johtuu siitä, että jälkimmäisessä kyselyssä  
vaihtoehtona oli myös muu, sillä kaikki vastaajat eivät olleet ensimmäisen kyselyn ai-  
kaan aluehallinnolla töissä.

Jälkimmäisessä kyselyssä samoissa tehtävissä yli 16 % oli työskennellyt samoissa teh-  
tävissä yli 20 vuotta ja alle vuoden samoissa tehtävissä oli työskennellyt vain 9 % vas-  
taajista (kuva 18). Lähes 30 % oli työskennellyt 1–5 vuotta. Ensimmäiseen kyselyyn  
verrattuna yli 20 vuotta samoissa tehtävissä työskennelleiden osuus oli suurempi ja 6–  
10 vuotta samoissa tehtävissä työskennelleiden osuus oli pienempi. Tämä vaikuttaisi  
siltä, että uudistus ei ole vaikuttanut juurikaan työtehtäviin.



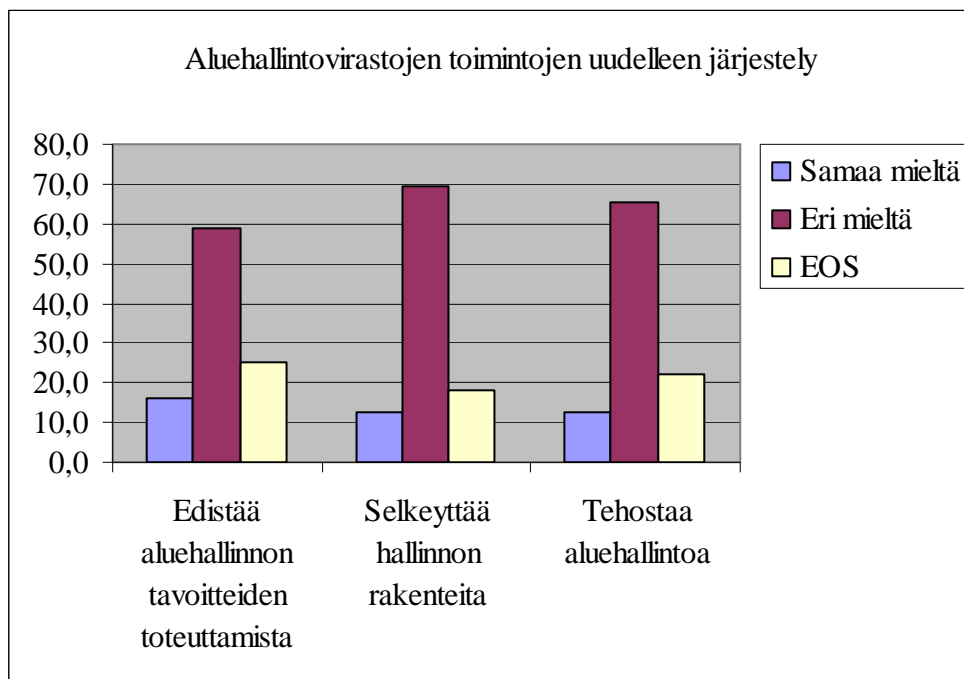
Kuva 18. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma samoissa tehtävissä työskentelyajan mukaan.

Yli 75 % oli vakituisessa työ- tai virkasuhteessa. Osapäiväisiä työntekijöitä vastaajista oli alle 2 % ja määräaikaisella sopimuksella työskenteli alle 20 %. Äidinkieleltään suo-

menkielisiä vastaajista oli 85 % ja ruotsinkielisiä yli 12 %. Kukaan ei vastannut, että olisi muun kuin suomen- tai ruotsinkielinen äidinkieleltään, mutta kysymykseen jätti vastaamatta hieman alle 3 % vastaajista. Hieman yli 4 % ilmoitti, ettei työtehtäviin kuulu lainkaan asiakaspalvelua. Vastaajista 13,5 % ilmoitti, että heidän työtehtäviinsä kuuluu enemmän kuin 60 % asiakaspalvelua. Yli puolella vastaajista työtehtäviin kuului 1–19 % asiakaspalvelua ja lähes 30 % vastasi, että työtehtäviin kuuluu 20–59 % asiakaspalvelua.

#### 4.2.3. Henkilöstön näkemyksiä tavoitteiden toteutumisesta

Ensimmäisessä kyselyssä kysyttäessä henkilökunnalta, tuleeko ALKU-hanke edistämään aluehallinnon tavoitteiden toteutumista, lähes 60 % vastaajista oli eri mieltä (kuva 19). Vastaajat olivat myös vahvasti sitä mieltä, ettei uudistus tule selkeyttämään hallinnon rakenteita tai tehostamaan aluehallintoa.



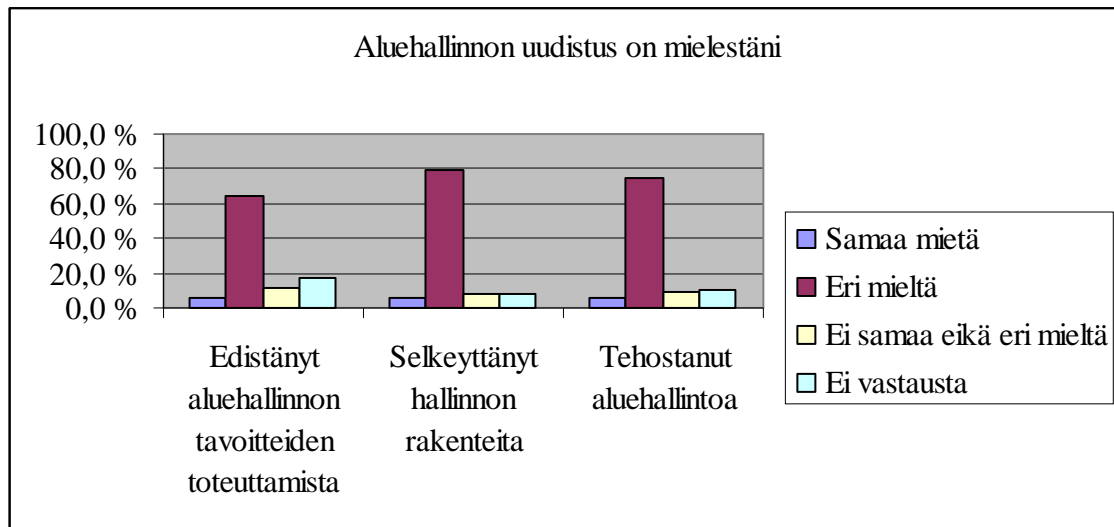
Kuva 19. Ensimmäisen kyselyn vastausten jakautuminen kysyttäessä toimintojen uudelleen järjestelyn vaikutuksia aluehallinnon tavoitteisiin.

Ensimmäisen kyselyn sanallisesti vastattavista kysymyksistä selvisi, että henkilöstö ei näe ALKU-hankkeen uudistuksissa kovinkaan paljon hyvää. Osa vastasikin kysyttäessä mikä on parasta uudistuksessa, että sen näkee sitten. Uudistus koettiin sekavana ja liian suurena kokonaisuutena. Sen sanottiin olevan keinotekoinen ja sen vaikutuksia ei ole arvioitu.

Ensimmäisen kyselyn perusteella hyvinä puolina ALKU-hankkeen uudistuksissa pidettiin toimintojen kokoamista samaan paikkaan ja mahdollisesti lisääntyvää yhteistyötä eri viranomaisten välillä sekä siitä saatavia synergia- ja resurssien käytön hyötyjä. Yhteiset järjestelmät nähtiin sekä hyvänä että huonona asiana, sillä vanhat järjestelmät toimivat, mutta uudet parantavat mahdollisesti yhteistyötä. Uudistus antoi joidenkin mielestä myös uusia mahdollisuuksia ja vaihtelua. Johtamisen toivottiin parantuvan ja palkkauksen yhtenäistyvän.

Ensimmäisen kyselyn aineiston analyysin mukaan, henkilöstö ei kokenut voivansa vaikuttaa päätöksentekoon, ja uusi muutos tuli liian nopeasti edellisen aluehallinnon uudistuksen jälkeen. Päätökset tulivat ylhäältä alas, tiedotteita ja muistioita muutoksista henkilöstö kyllä sai, mutta jos niihin olisi perehtynyt, ei olisi jäänyt aikaa omille töille. Muutos vei henkilöstön mielestä vain aikaa ja rahaa. Monet olivat jo etukäteen pettyneitä tulokseen, vaikka uudet viranomaiset eivät olleet vielä edes aloittaneet toimintaansa. Henkilöstö uskoi, että tavoitteiden toteutuminen jää kiireisen aikataulun, huonon suunnittelun ja päätöksen poliittisuuden takia saavuttamatta.

Jälkimmäisen kyselyn vastaajista yli 60 % on sitä mieltä, ettei uudistus ole edistänyt aluehallinnon tavoitteiden toteutumista (kuva 20). Vastaajat eivät myöskään usko, että uudistus olisi selkeyttänyt hallinnon rakenteita tai tehostanut aluehallintoa. Vastaajat ovat jälkimmäisessä kyselyssä vielä enemmän sitä mieltä, ettei ALKU-hanke ole edistänyt aluehallinnon tavoitteita, selkeyttänyt aluehallinnon rakenteita tai tehostanut aluehallintoa. Vaikka uudistus on jo päässyt hyvään vauhtiin, ei henkilöstön mielipiteen uudistuksesta voida sanoa kuin vahvistuneen siten, ettei uudistusta edelleenkään hyväksytä tai koeta onnistuneeksi.



Kuva 20. Jälkimmäisen kyselyn vastausten jakautuminen kysyttäessä toimintojen uudelleen järjestelyn vaikutuksia aluehallinnon tavoitteisiin.

Vastaajien mielipiteet ovat vuodesta 2009 vuoteen 2011 muuttuneet kielteisempään suuntaan. Vastaajat ovat jälkimmäisessä kyselyssä selkeästi sitä mieltä, ettei ALKU-hanke ole edistänyt aluehallinnon tavoitteita, selkeyttänyt aluehallinnon rakenteita tai tehostanut aluehallintoa. Erityisesti niiden vastaajien osuus, jotka uskovat uudistuksen edistäneen tavoitteiden toteutumista on pienentynyt. Vaikka uudistus on jo päässyt hyvään vauhtiin, henkilöstön mielipiteen uudistuksesta voidaan sanoa vahvistuneen siten, ettei uudistusta edelleenkään hyväksytä tai koeta onnistuneeksi.

Jälkimmäisen kyselyn vastauksissa toistui osa myös ensimmäisestä kyselystä saaduista teemoista. Vastaajat kokivat, että uudistus toteutettiin liian vähällä valmistelulla. Tilanne aiheutti myös hankaluuksia asiakkaille, sillä uudesta tilanteesta oli liian vähän informaatiota. Tiedotuksen todettiin olleen huonoa. Myös työntekijät olivat epätietoisia. Uudistuksen tarkoituksena oli selkeyttää hallintoa, mutta vastaajien mielestä näin ei ole tapahtunut. Uudistus on lisännyt byrokratiaa ja työtehtävät ovat lisääntyneet. Henkilöstön mahdollisuudet vaikuttaa uudistukseen ovat olleet vähäiset ja lisäksi järjestelmät, joita on otettu käyttöön, eivät ole olleet valmiita, joka on hankaloittanut töiden tekoa. Vastaajat kritisoivat etenkin uudistuksen kanssa samaan aikaan toteutettua tuottavuus-

ohjelmaa, joka ei vastaajien mielestä olisi saanut olla käynnissä yhtä aikaa uudistuksen kanssa. Vastaajat kokivat, että ELY-keskus on ryhmä eri toimintoja ja yhtenäisen ELY-keskuksen tavoitteeseen ei ole päästy. Eräs vastaaja kommentoikin, että *”Tämä prosessi on kehittänyt uuden sanonnan / kirosanan ”Tämä on niin temmistä”. Sanonta kuvaa, että jokin on mennyt pieleen ja syntipukki on tiedossa.”*

Jälkimmäisessä kyselyssä erään vastaajan mukaan *”keskuksia ja toimipisteitä on liikaa. Eri viranomaisten toimialueiden rajat ovat erilaiset. Kaikkien keskusten tulisi voida palvella asiakasta kaikilla keskuksen toimialoilla.”* Toinen vastaaja taas koki, että *”politiikka haluaa viedä Vaasasta työpaikat Seinäjoelle. Ainakin päästöt lisääntyvät tällä systeemillä ja työmatkat lisäävät työpäivän pituutta. Vaikuttaa pienten lasten vanhempien ehtimistä hakea lapset päiväkodista, vai kaikkiko muuttavat Seinäjoelle?”*

Jälkimmäisessä kyselyssä vastaajista yli kolmasosa vastasi kysymykseen ”mihin asioihin olet työntekijänä voinut vaikuttaa”, ettei ollut voinut vaikuttaa uudistukseen millään tavalla. Muutos tuli ylhäältä annettuna ja siihen ei ollut todellisia vaikutusmahdollisuuksia. Eriävät mielipiteet on ohitettu ja todellisia vaikutusmahdollisuuksia ei ole ollut. Muutos koettiin politikoinniksi ja vaikka kyselyitä tehtiin, ei niillä ollut vaikutusta. Osa koki, ettei ole käyttänyt tai halunnut käyttää vaikutusmahdollisuuksia hyväkseen. Erään kommentin mukaan ALKU-hankkeesta saatuja tuloksia ei käytetty hyväksi. Osa taas ei ollut vielä töissä virastossa muutoksen aikaan.

Jälkimmäisen kyselyyn vastanneiden mukaan asioita joihin koettu voivan vaikuttaa, olivat: omat työtehtävät, työtilojen suunnittelu, oma asenne ja avoimuus, henkilöstöasioihin, viraston sisäiseen yhteistyöhön. Eräs vaikuttamisen mahdollisuus on ollut kertoa muutoksesta asiakkaille. Eräiden kommentin mukaan muutokseen ei ole pystynyt työntekijänä vaikuttamaan, vaan on tarvittu järjestö tai liitto taustalle. Kyselyihin on voinut vastata ja antaa asioihin kommentteja, mutta tätä vastaajat epäilevät näennäisdemokratiaksi. Eräs vastaaja koki, että on voinut auttaa virastoa muuttamaan.

Myös Hiljainen radikaali uudistus -raportin tekijät huomasivat, että henkilöstöä häiritsi uudistuksen kiireinen aikataulu. Kiireestä johtuen ei hyvän hallinnon eikä hankkeelle

määritetyn henkilöstöpolitiikan periaatteita pystytty noudattamaan uudistusta valmisteltaessa. Henkilöstöjärjestöt ja henkilöstö kokivat, etteivät päässeet vaikuttamaan uudistuksen sisältöön tai valmisteluun. Henkilöstö oli tyytymätön myös mahdollisuuksiinsa vaikuttaa omiin työtehtäviin. (Karppi ym. 2011: 52–53.)

Vuonna 2009 tehdyn kyselyn mukaan naiset uskoivat miehiä useammin, että aluehallinnon tavoitteiden toteutumista edisti virastojen toimintojen uudelleenjärjestely (taulukko 2). Tulosta voidaan pitää tilastollisesti melkein merkitseväenä sillä p-arvo on 0,042. Miehistä yli 68 % uskoi, ettei uudelleenjärjestelyllä helpoteta tavoitteiden toteutumista. Naiset olivat kyselyssä yleensäkin positiivisempia.

Taulukko 2. Ensimmäisen kyselyn vastaajien näkemykset hankkeen tavoitteiden toteutumisesta sukupuolen mukaan jaoteltuina.

*		Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestely edistää aluehallinnon tavoitteiden toteutumista			
		Samaa mieltä	Eri mieltä	EOS	Yhteensä
Olen	Mies	9,2	68,4	22,4	100 n=76
	Nainen	22,4	51,8	25,9	100 n=85
	Yhteensä	16,1	59,6	24,2	100 n=161

Ensimmäisen kyselyn mukaan vakituisessa työ- tai virkasuhteessa olevat olivat selkeästi määrääkäsisiä useammin sitä mieltä, ettei virastojen uudelleen järjestely selkiytä hallinnon rakenteita (taulukko 3). Tätä tulosta voidaan pitää tilastollisesti merkitseväenä, sillä p-arvo on 0,005. Määräaikaiset eivät välttämättä ole olleet yhtä kiinnostuneita työympäristönsä muutoksista tai eivät ole olleet organisaatiossa niin kauaa. Vakituisessa työ- tai virkasuhteessa olevat ovat saattaneet käydä läpi jo aikaisemmin organisaatio muutoksia samassa organisaatiossa ja perustaa vastauksensa näiden muutosten onnistumiseen. Avoimissa kysymyksissä henkilöstön kannaksi muodostui ennemminkin se, että uudis-

tus vain lisää byrokratiaa ja hallintoa. Myös matriisiorganisaatio koettiin uudistuksen huonoksi puoleksi.

Taulukko 3. Ensimmäisen kyselyn vastaajien näkemykset hallinnon rakenteiden selkiytymisestä tehtävän vakinaisuuden mukaan jaoteltuna.

**		Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestely selkeyttää hallinnon rakenteita			
		Samaa mieltä	Eri mieltä	EOS	Yhteensä
Tehtäväni on	Vakituinen	8,0	74,4	17,6	100 n=125
	Määräaikainen	27,5	55,0	17,5	100 n=40
	Yhteensä	12,7	69,7	17,6	100 n=165

Ensimmäisessä kyselyssä hallinnon tehostumisen näkökulmasta tarkasteltuna avoimet kysymykset paljastivat, että henkilökunta toivoi yhteistyön lisääntyvän. Asiakaspalvelun uskottiin parantuvan, kunhan vain kansalaiset oppivat uuden järjestelmän käyttämisen. Muutos koettiin kuitenkin turhaksi, ja etenkin muutosvaiheen epävarmuus pelottavaksi.

Jälkimmäisessä kyselyssä ennen uudistusta lääninhallituksessa työskennelleet kokivat, ettei uudistus edistänyt tavoitteiden toteutumista (taulukko 4). Tuloksen p-arvo on 0,038, joten tulos on tilastollisesti vain melkein merkitsevä. Muualta aluehallintoon tulleista 16,7 % uskoo, että uudistus on edistänyt tavoitteiden toteutumista. Yli 66 % vastaajista ei kuitenkaan uskonut, että uudistus olisi tukenut aluehallinnon tavoitteiden saavuttamista.



Taulukko 4. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien kokemukset uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta edellisen työnantajan mukaan jaoteltuna.

*		Aluehallinnon uudistus on mielestäni edistänyt aluehallinnon tavoitteiden toteutumista			
		Samaa mieltä	Eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Yhteensä
Ennen aluehallinnon uudistusta työskentelin	TE-keskuksessa	7,9	60,6	31,5	100 n=127
	Ympäristökeskuksessa	6,1	68,7	25,3	100 n=99
	Tiepiirissä	2,2	71,7	26,1	100 n=46
	Lääninhallituksessa	0,0	87,1	12,9	100 n=31
	Muualla	16,7	45,8	37,5	100 n=24
	Yhteensä	6,4	66,1	27,5	100 n=327

Jälkimmäisessä kyselyssä esimiesasemassa olevista vastaajista 14,3 % uskoi, että uudistus selkeytti hallinnon rakenteita (taulukko 5). Tulos on tilastollisesti merkitsevä, sillä p-arvo on 0,004. Vastaajista jotka eivät olleet esimiesasemassa vain 3,7 % uskoi, että uudistus on selkeyttänyt hallintoa. Yli 81 % vastaajista oli kuitenkin väitteen kanssa eri mieltä.

Taulukko 5. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien kokemus hallinnon rakenteiden selkeytymisestä esimiesaseman mukaan jaoteltuna.

**		Aluehallinnon uudistus on mielestäni selkeyttänyt hallinnon rakenteita			
		Samaa mieltä	Eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Yhteensä
Olen esimiesasemassa	Kyllä	14,3	78,6	7,1	100 n=56
	Ei	3,7	81,6	14,6	100 n=267
	Yhteensä	5,6	81,1	13,3	100 n=323

Jälkimmäisessä kyselyssä vakituksessa työ- tai virkasuhteessa olevista yli 80 % oli sitä mieltä, ettei uudistus ole tehostanut aluehallintoa (taulukko 6). Tulos on tilastollisesti erittäin merkitsevä, sillä p-arvo on vain 0,001. Määräaikaiset olivat alle 60 prosenttisesti sitä mieltä, että uudistus olisi tehostanut aluehallintoa. Määräaikaiset eivät välttämättä ole olleet niin kiinnostuneita muutoksesta tai tietoisia millainen aluehallinto on aikaisemmin ollut. Molemmissa kyselyissä määräaikaiset olivat useammin väitteen kanssa samaa mieltä (taulukot 3 ja 6).

Taulukko 6. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien kokemus aluehallinnon tehostumisesta tehtävän vakinaisuuden mukaan jaoteltuna.

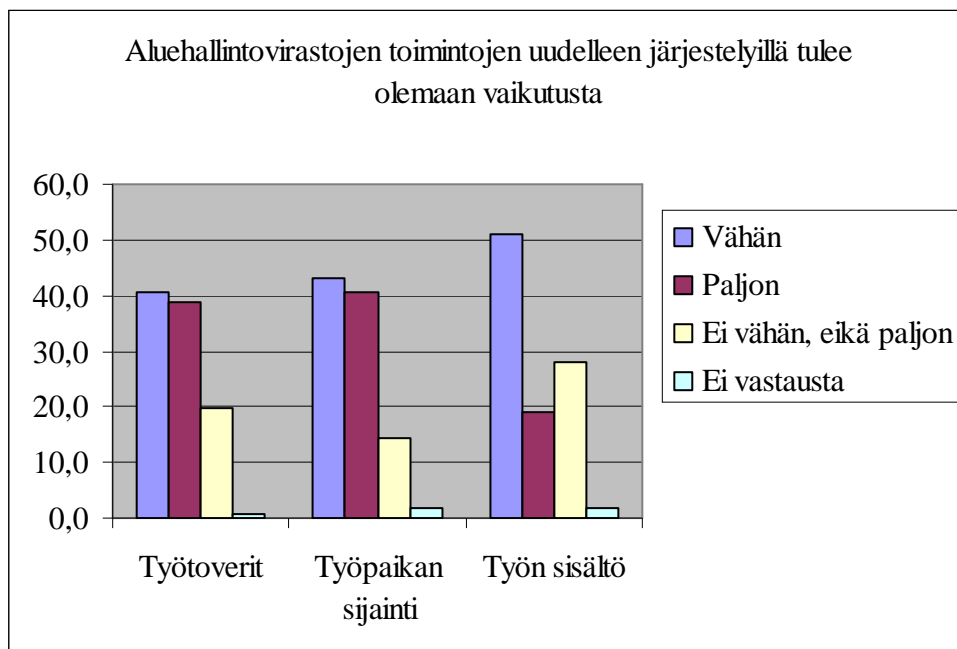
		Aluehallinnon uudistus on mielestäni tehostanut aluehallintoa			
		Samaa mieltä	Eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Yhteensä
***	Tehtäväni				
	Vakituinen	4,7	81,3	14,0	100 n=257
	Määräaikainen	10,6	59,1	30,3	100 n=66
	Yhteensä	5,9	76,8	17,3	100 n=323

Molemmissa kyselyissä hankkeen ongelmina nousivat esille valmistelun puuttuminen ja uudistuksen kiireinen aikataulu. Toinen teema, joka oli löydettävissä molemmista kyselyistä, oli henkilöstön tyytymättömyys omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa. Päätökset tulivat ylhäältä alas ja valmisteluun ei päästy vaikuttamaan. Kolmas teema oli informaation puute tai tulva. Sekä ennen uudistusta että sen jälkeen henkilöstö koki olevansa epä tietoinen, tieto tuli väärästä kanavasta tai sitä ei osattu etsiä. Myös asiakkaille annettiin liian vähän informaatiota. Henkilöstön mielipiteen uudistuksesta voidaan sanoa vahvistuneen siten, ettei uudistusta edelleenkään hyväksytä tai koeta onnistuneeksi. Monet olivat vuonna 2009 jo etukäteen pettyneitä tulokseen, vaikka uudet viranomaiset eivät olleet vielä edes aloittaneet toimintaansa.

#### 4.2.4. Aluehallinnon uudistuksen vaikutukset työpaikan sijaintiin, työnsisältöön ja työtovereihin.

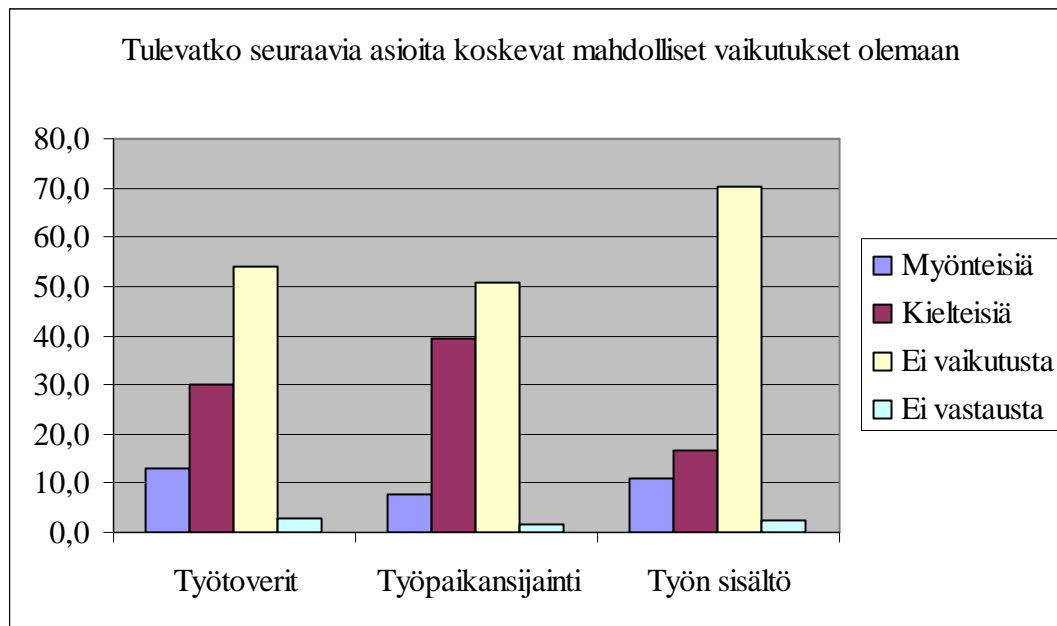
Seuraavaksi käsittelen henkilökunnan mielikuvaa ALKU-hankkeen vaikutuksista työtovereihin, työpaikan sijaintiin ja työn sisältöön. Asioita kysyttiin kahdella eri tavalla. Toisella kysymyksellä haluttiin selvittää, onko ALKU-hankkeella vähän vai paljon vaikutusta ja laadullisella kysymyksellä ovatko vaikutukset myönteisiä, kielteisiä vai neutraaleja.

Ensimmäisen kyselyn vastaajien vastaukset jakautuivat aika tasaisesti vähän ja paljon vaihtoehtojen välille kysyttäessä uudistuksen vaikutuksia työtovereihin tai työpaikan sijaintiin. Suurin osa vastaajista ei uskonut, että uudistuksella olisi juurikaan vaikutusta työn sisältöön (kuva 21). Eniten vaikutusta uskottiin olevan työpaikan sijaintiin. Tämä myös saattaa olla monelle todennäköistä, sillä virastojen päätoimipaikkojen paikkakunnat muuttuivat ja myös työpiste mahdollisesti jossakin vaiheessa uudistusta.



Kuva 21. Ensimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä uudistuksen vaikutuksia työtovereihin, työpaikansijaintiin ja työnsisältöön.

Ensimmäisessä kyselyssä kysyttäessä olisivatko mahdollisten muutokset myönteisiä vai kielteisiä eniten kielteisiä vastauksia sai vaihtoehto vaikutukset työpaikan sijaintiin (kuva 22). Kyselyn vastaajat eivät juuri uskoneet, että ALKU-hankkeella olisi vaikutusta työtovereihin, työpaikan sijaintiin tai työn sisältöön. Vastaajista noin 30 % uskoi, että hankkeella on kielteisiä vaikutuksia työtovereihin.



Kuva 22. Ensimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä millaisia vaikutuksia uudistuksella on työtovereihin, työpaikansijaintiin ja työnsisältöön.

Ensimmäisen kyselyn avoimissa kysymyksissä selvisi, että Seinäjoen valinta ELY-keskuksen päätoimipaikaksi ei tuntunut miellyttävän kaikkia. Etenkin päätöksen poliittisuus ja puuttuvat perustelut tuntuivat herättävän tunteita. Kielipolitiikka ja ruotsin kielellä palveleminen ovat osan mielestä huonoja puolia, kun taas osa pitää sitä vain haasteena. Muutoksen ongelmana koettiin nimenomaan ruotsinkielisen vähemmistön palveleminen äidinkielellään selkeästi suomenkielisellä alueella. Lisäksi työpaikan siirtyminen toiselle paikkakunnalle ja pitenevät työmatkat nähtiin muutoksen huonoina puolina.

Ensimmäiseen kyselyyn vastanneista entisen TE-keskuksen henkilökunnasta 66,7 % uskoi, ettei uudistuksella tule olemaan vaikutusta työtovereihin, kun taas entisten lääninhallitusten työntekijät uskovat, että ALKU-hankkeella tulee olemaan paljon vaikutusta työtovereihin (taulukko 7). P-arvo oli 0,000 joten tulos on tilastollisesti erittäin merkitsevä. Lääninhallituksen ja ympäristökeskuksen tehtävät jakautuivat ALKU-hankkeen myötä, joten sillä on ollut vaikutusta myös työtovereihin ja työpisteen tai työpaikan sijaintiin.

Taulukko 7. Vuoden 2009 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyjen vaikutuksista työtovereihin työnantajan mukaan jaoteltuina.

		Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyillä tulee olemaan vaikutusta työtovereihin			
***		Vähän	Paljon	Ei vähän, eikä paljon	Yhteensä
Työnantaja	TE-keskus	66,7	15,7	17,6	100 n=51
	Ympäristökeskus	28,8	50,0	21,3	100 n=80
	Tiepiiri	29,4	41,2	29,4	100 n=17
	Lääninhallitus	35,3	58,8	5,9	100 n=17
	Yhteensä	41,2	39,4	19,4	100 n=165

Ensimmäisessä kyselyssä entisten työpiirien työntekijät uskoivat eniten siihen, että työpaikan sijainti tulee muuttumaan aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyn tuloksena (taulukko 8). Vähiten työpaikansijainnin muuttumiseen uskoivat entisten TE-toimistojen työntekijät. Tulos on tilastollisesti melkein merkitsevä, sillä p-arvo oli 0,027. Tähän vaikuttaa varmasti se, että tienpidosta vastaava päätoimipaikka on voitu siirtää toiselle paikkakunnalle, kuten Vaasasta Seinäjoelle.

Taulukko 8. Vuoden 2009 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyjen vaikutuksista työpaikan sijaintiin työnantajan mukaan jaoteltuina.

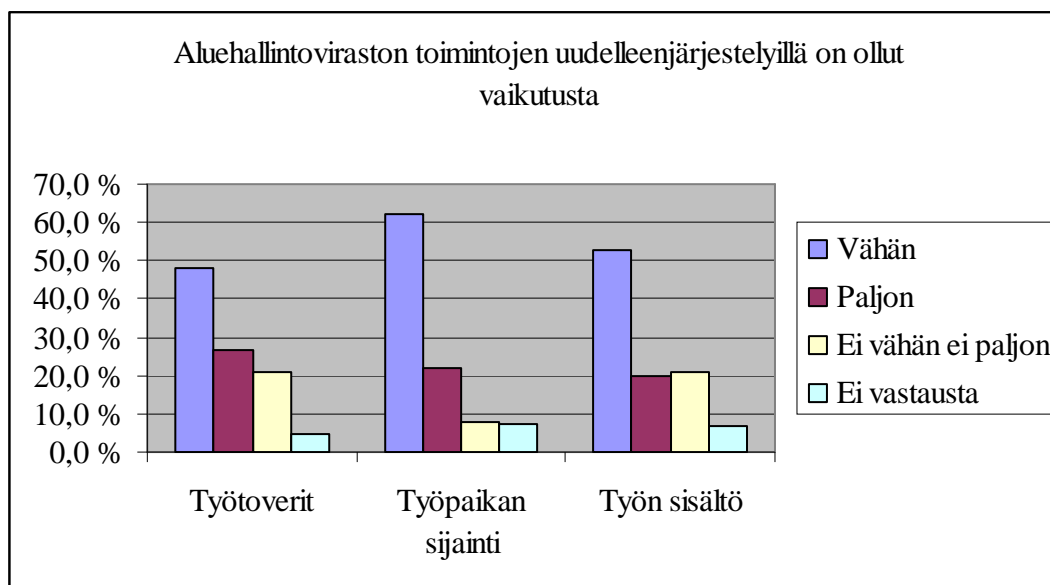
*		Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyillä tulee olemaan vaikutusta työpaikansijaintiin			
		Vähän	Paljon	Ei vähän, eikä paljon	Yhteensä
Työnantaja	TE-keskus	64,7	25,5	9,8	100 n=51
	Ympäristökeskus	32,9	50,6	16,5	100 n=79
	Tiepiiri	31,3	56,3	12,5	100 n=16
	Lääninhallitus	47,1	41,2	11,8	100 n=17
	Yhteensä	44,2	42,3	13,5	100 n=163

Ensimmäisessä kyselyssä miehet uskoivat naisia useammin, että aluehallinnon uudelleen järjestelyillä on vain vähän tai ei ollenkaan vaikutusta työnsisältöön (taulukko 9). P- arvo on 0,022, joten tulos on tilastollisesti melkein merkitsevä. Naiset taas uskoivat että uudistuksella on ehkä voinutkin olla vaikutusta.

Taulukko 9. Vuoden 2009 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyn vaikutuksista työsisältöön sukupuolen mukaan jaoteltuina

*		Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyillä tulee olemaan vaikutusta työnsisältöön			
		Vähän	Paljon	Ei vähän, eikä paljon	Yhteensä
Olen	Mies	62,7	13,3	24,0	100 n=75
	Nainen	41,2	24,7	34,1	100 n=85
	Yhteensä	51,3	19,4	29,4	100 n=160

Jälkimmäisen kyselyn vastaajat arvioivat, ettei uudistus ole juurikaan vaikuttanut työnsisältöön, työpaikan sijaintiin tai työtovereihin (kuva 23). Eniten vastaajat uskovat, että vaikutusta on ollut työtovereihin.



Kuva 23. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä uudistuksen vaikutuksia työtovereihin, työpaikansijaintiin ja työnsisältöön.

Henkilöstön kokemukset uudistuksen vaikutuksesta työpaikan sijaintiin ovat muuttuneet uudistuksen jälkeen. Vaikka ennen uudistusta odotettiin työpaikkaan tulevan muutoksia, ei suurin osa ole näitä uudistuksen jälkeen havainnut. Tämä voi myös johtua siitä, ettei muutoksen siirtymäaika ole vielä mennyt umpeen. Myöskään vaikutukset työtovereihin eivät olleet niin suuria kuin odotettiin. Työn sisällön osalta vastaukset ovat pysyneet hyvin samankaltaisina.

Valtiovarainministeriön teettämän kyselyn mukaan tehtävät ovat muuttuneet ja monipuolistuneet vain ylimmän johdon ja esimiesten kohdalla. Esimerkiksi asiantuntijoilla ja tukihenkilöstöllä työtehtävät ovat pysyneet ennallaan. Viidesosa vastaajista arvioi, että heidän työtehtävänsä ovat yksipuolistuneet. Tehtävien monipuolistuminen on voinut tarkoittaa siirtymistä asiantuntijatehtävistä esimerkiksi esimiestehtäviin. Toisaalta myös tehtävät ovat saattaneet monipuolistua kun pois lähteneiden työntekijöiden työtehtävät on jaettu organisaatiossa muille henkilöille. (Hyvönen 2012: 138–139.)

Myös tämän tutkimuksen kanssa samaan tutkimusprojektiin tehdyssä pro gradu -tutkielmassa todettiin, etteivät vastaajien työnkuvat ole juurikaan muuttuneet aluehallinnon uudistuksen yhteydessä. Tutkimuksen mukaan asiakaskontakti määrät olivat pysyneet samana, mutta tapaamisten osuus oli pienentynyt. Myös asiakastapaamismatkojen odotettiin kasvavan enemmän kuin ne todellisuudessa kasvoivat. (Såg 2012: 73.)

Jälkimmäisessä kyselyssä esimiesasemassa olevat kokivat, että uudistuksella on ollut enemmän vaikutusta työn sisältöön kuin vastaajilla jotka eivät ole esimiesasemassa (taulukko 10). Tulos on tilastollisesti melkein merkitsevä, sillä p-arvo on 0,017. Vastausten perusteella esimiesten tehtävät ovat muuttuneet enemmän kuin muiden työntekijöiden. ALKU-hankkeen yhtenä tavoitteena oli myös ylimmän johdon sekä heidän alaisten päälliköiden määrän vähentäminen, joka on varmasti heijastunut esimiestasolle.

Taulukko 10. Vuoden 2011 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyn vaikutuksista työnsisältöön esimies aseman mukaan jaoteltuina

*		Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyillä on ollut vaikutusta työnsisältöön				
		Vähän	Paljon	Ei vähän, eikä paljon	EOS	Yhteensä
Olen esimiesasemassa	Kyllä	42,9	35,7	16,1	5,4	100 n=56
	Ei	56,8	17,3	21,8	4,1	100 n=266
	Yhteensä	54,3	20,5	20,8	4,3	100 n=322

Jälkimmäisessä kyselyssä vakituksessa työ- tai virkasuhteessa olevat arvioivat määräaikaista useammin, että uudistus on vaikuttanut työpaikan sijaintiin (taulukko 11). Määräaikaista vastaajista lähes 70 % uskoo, ettei uudistuksella ole ollut vaikutusta työpaikan sijaintiin. Tulos on tilastollisesti merkitsevä, sillä p-arvo oli 0,009. Määräaikaaisilla voikenties olla jokin projekti, jonka työpistettä ei ole ollut tarvetta muuttaa, joten määräaikaaiset eivät ole kokeneet työpaikan sijainnin muuttuneen. Vakituksessa työ- tai vir-



kasuhteessa olevilla taas tehtävien hoitamisen kannalta voi olla tärkeää olla lähellä päätoimipaikkaa, joka on uudistuksen myötä voinut muuttua toiselle paikkakunnalle.

Taulukko 11. Vuoden 2011 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyn vaikutuksista työpaikan sijaintiin tehtävän vakinaisuuden mukaan jaoteltuina

		Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyillä on ollut vaikutusta työpaikan sijaintiin				
		Vähän	Paljon	Ei vähän, eikä paljon	EOS	Yhteensä
Tehtäväni on	Vakituinen	62,5	25,8	6,6	5,1	100 n=256
	Määräaikainen	69,7	9,1	15,2	6,1	100 n=66
	Yhteensä	64,0	22,4	8,4	5,3	100 n=322

Jälkimmäisessä kyselyssä vakituksessa työ- tai virkasuhteessa olevat arvioivat määräaikaisia useammin, että uudistus on vaikuttanut työnsisältöön (taulukko 12). Määräaikaisista yli 60 % uskoi, ettei uudistus ole vaikuttanut työnsisältöön olleenkaan tai vain vähän. Tämä voisi johtua siitä, että määräaikaisilla on usein tarkempi työnkuvaus ja tehtävä, johon tämä uudistus ei ole vaikuttanut. P-arvo tässä oli 0,046, joten tulos on tilastollisesti melkein merkitsevä.

Taulukko 12. Vuoden 2011 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyn vaikutuksista työsisältöön tehtävän vakinaisuuden mukaan jaoteltuna

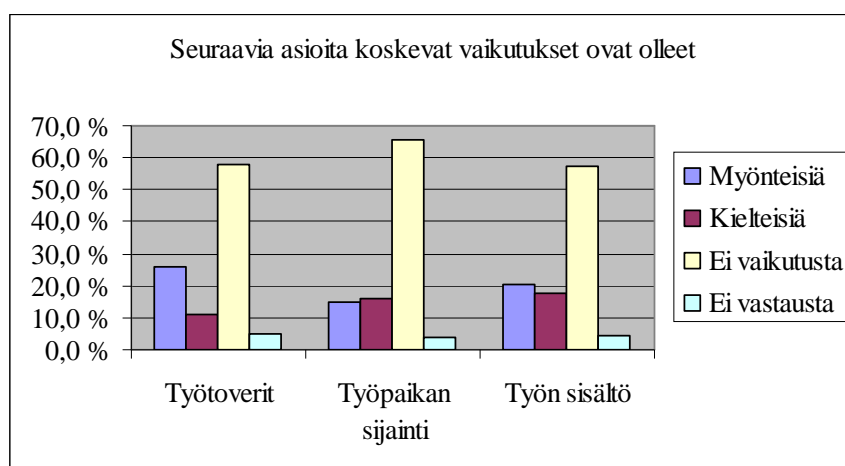
*		Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyillä on ollut vaikutusta työsisältöön (19 b)				
		Vähän	Paljon	Ei vähän, eikä paljon	EOS	Yhteensä
Tehtäväni on	Vakituinen	53,1	23,4	19,9	3,5	100 n=256
	Määräaikainen	60,6	9,1	22,7	7,6	100 n=66
	Yhteensä	54,7	20,5	20,5	4,3	100 n=322

Jälkimmäisessä kyselyssä vakituiset vastaajat uskoivat myös, että uudistus on vaikuttanut työtovereihin enemmän kuin määräaikaiset vastaajat (taulukko 13). P-arvo oli 0,025, joten tulos on tilastollisesti melkein merkitsevä. Määräaikaisten työpisteen paikkaa ei välttämättä esimerkiksi tehtävän projektiluonteisuuden takia kannata muuttaa ja myös työtoverit voivat olla samankaltaisessa tehtävässä. Vakituksilla taas työn tekemisen kannalta voi olla tärkeää, että se tehdään päätoimipaikassa, jolloin sekä työpiste, että työtoverit ovat voineet muuttua, tai sitten työtoverien työpiste on uudistuksen myötä vaihtunut muualle.

Taulukko 13. Vuoden 2011 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyn vaikutuksista työtovereihin tehtävän vakinaisuuden mukaan jaoteltuna

*		Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyillä on ollut vaikutusta työtovereihin				
		Vähän	Paljon	Ei vähän, eikä paljon	EOS	Yhteensä
Tehtäväni on	Vakituinen	47,7	31,3	18,8	2,3	100 n=256
	Määräaikainen	56,1	13,6	28,8	1,5	100 n=66
	Yhteensä	49,4	27,6	20,8	2,2	100 n=322

Jälkimmäisessä kyselyssä eniten myönteisiä vaikutuksia uskottiin uudistuksen myötä tulleen työtovereihin (kuva 24). Kuitenkin valtaosa vastaajista ei uskonut uudistuksella olleen vaikutusta työtovereihin, työpaikan sijaintiin tai työnsisältöön. Hieman alle 20 % vastaajista uskoi uudistuksen tuoneen kielteisiä vaikutuksia työn sisältöön ja hieman yli 20 % taas, että uudistus on tuonut myönteisiä vaikutuksia. Ensimmäiseen kyselyyn verrattuna kielteinen mielipide on jokseenkin muuttunut jopa myönteiseksi, mutta pääosin vastaajat ovat kokeneet, ettei uudistus ole vaikuttanut kysyttyihin asioihin.



Kuva 24. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä millaisia vaikutuksia uudistuksella on työtovereihin, työpaikansijaintiin ja työnsisältöön.

Ensimmäiseen kyselyyn verrattuna kielteinen mielipide muutoksista jotka liittyvät työtovereihin, työpaikan sijaintiin tai työnsisältöön on jopa muuttunut myönteiseksi, mutta pääosin vastaajat ovat kokeneet, ettei uudistus ole vaikuttanut kysytyihin asioihin. Vaikutukset työtovereihin ovat olleet myönteisempiä kuin ennen uudistusta odotettiin. Myöskään vaikutukset työpaikan sijaintiin eivät olleet odotetun kielteisiä. Vaikutuksen työn sisältöön olivat myös odotettua myönteisempiä.

Uudistuksen toteutusvaiheen jälkeen henkilöstö on kokenut voivansa vaikuttaa omiin työtehtäviinsä hieman paremmin. Kuitenkin yli 40 % oli edelleen tyytymätön omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa. Esimiehen kanssa käytyjä henkilökohtaisia keskusteluja arvostettiin. Kielteisissä näkemyksissä on usein kyse puutteellisesta tiedon saannista ja uudistuksen yhteydessä monista asioista tiedotettiin vasta päätöksen tekemisen jälkeen, joten käytännössä vaikutuksen mahdollisuuksia ei ollut. Viestintä oli epäsystemaattista ja tietoa tuli liian monesta kanavasta. Intranet ei ollut toimiva ja sieltä tiedon etsiminen vei liian kauan aikaa. (Karppi ym. 2011: 97–98.)

Jälkimmäisessä kyselyssä entisten lääninhallitusten työntekijät arvioivat uudistuksen tuoneen eniten kielteisiä asioita työpaikan sijaintiin (taulukko 14). Tulos tilastollisesti erittäin merkitsevä sillä p-arvo oli 0,001. Kysymyksessä hieman arveluttavaa on kuinka muualta aluehallintoon töihin tulleista yli 30 % arvioi uudistuksen tuoneen myönteisiä vaikutuksia työpaikan sijaintiin. Tämä voisi johtua siitä, että henkilö on aiemmin ollut muulla paikkakunnalla töissä tai työpaikan sijainti on siirtyessä aluehallinnolle muuttunut henkilökohtaisesti positiivisemmaksi. Kaikista eniten vastauksia sai kuitenkin ”ei vaikutusta” -vaihtoehto muiden ryhmien osalta paitsi entisten lääninhallitusten työntekijöiden. Lääninhallitusten tehtävät jaettiin sekä ELY-keskusten että AVIen kesken, joten on todennäköistä, että sillä on ollut vaikutusta työpaikan sijaintiin.

Taulukko 14. Vuoden 2011 kyselyn vastaajien näkemykset aluehallintovirastojen uudelleen järjestelyn vaikutuksista työpaikan sijaintiin entisen työnantajan mukaan jaoteltuina

***		Työpaikan sijaintia koskevat vaikutukset ovat olleet mielestäni			
		Myönteisiä	Kielteisiä	Ei vaikutusta	Yhteensä
Ennen aluehallinnon uudistusta työskentelin	TE-keskuksessa	12,9	9,7	77,4	100 n=124
	Ympäristökeskuksessa	15,5	18,6	66,0	100 n=97
	Tiepiirissä	8,7	21,7	69,6	100 n=46
	Lääninhallituksessa	22,6	38,7	38,7	100 n=31
	Muualla	30,4	4,3	65,2	100 n=23
	Yhteensä	15,3	16,5	68,2	100 n= 321

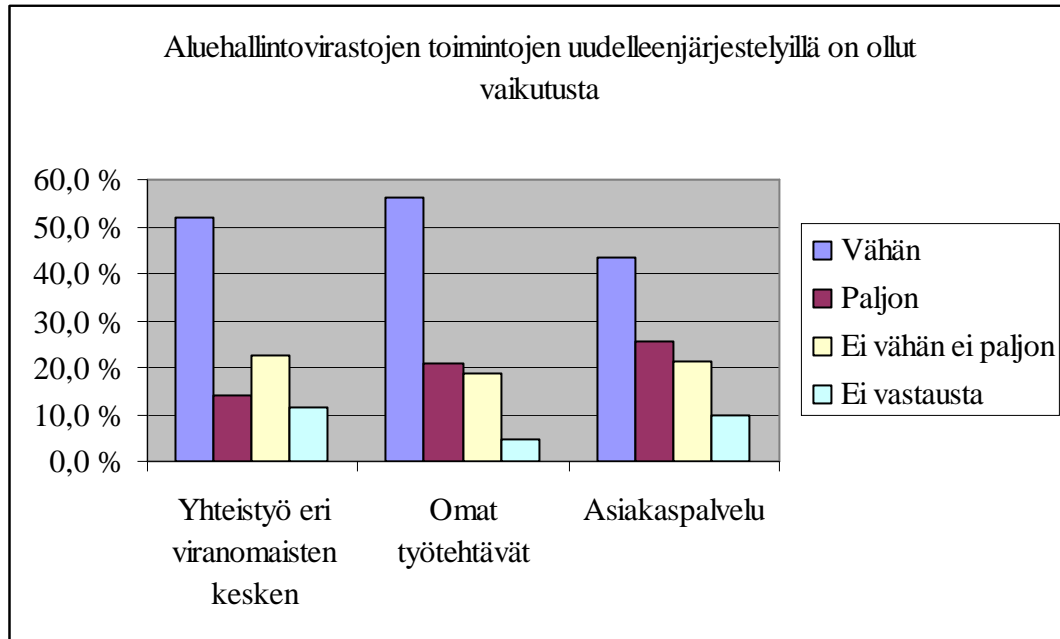
Vaikka muutoksia odotettiin, niitä ei välttämättä tullutkaan tai ne olivat myönteisempiä. Etenkään työpaikan sijainnin osalta odotukset eivät vastanneet muutoksen jälkeistä elämää. Esimerkiksi entisten ympäristökeskusten työntekijät odottivat muutoksia, mutta kuitenkin suurin osa heistä ei ollut niitä havainnut.

Valtiovarainministeriön teettämän kyselyn tuloksista voidaan havaita, että vastaajat olivat vuonna 2011 enemmän tyytyväisiä työnsisältöön kuin 2010. Oikeastaan vastaajat olivat hieman tyytyväisempiä kaikissa kysytyissä osa-alueissa (Hyvönen 2012: 145). Seurannan mukaan siis kun muutoksesta on kulunut hieman aikaa ovat vastaajat tyytyväisempiä, kuin juuri muutoksen tapahduttua.

#### 4.2.5. Aluehallinnon uudistuksen vaikutukset viranomaisten yhteistyöhön, omiin työtehtäviin ja asiakaspalveluun

Jälkimmäisen kyselyn vastaajat eivät uskoneet, että ALKU-hankkeella on ollut vaikutusta viranomaisten väliseen yhteistyöhön (kuva 25). Myös vaikutukset omiin työtehtä-

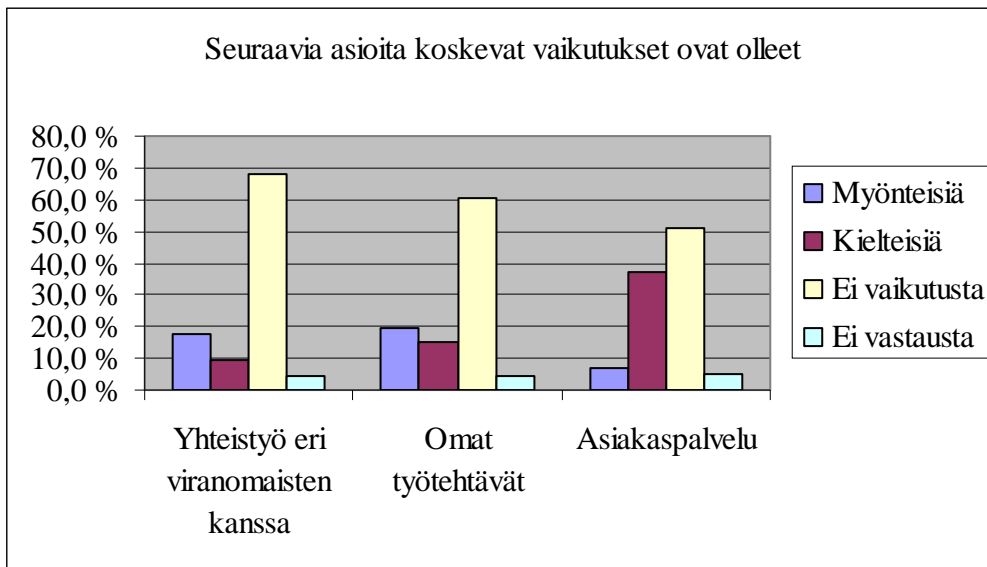
viin arvioitiin vähäisiksi. Vastaukset hajautuivat enemmän kysyttäessä vaikutuksia asiakaspalveluun. Noin 35 % vastasi, että vaikutuksia asiakaspalveluun on ollut paljon ja yli 40 % vastasi, että vähän tai ei ollenkaan.



Kuva 25. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä uudistuksen vaikutuksia yhteistyöhön eri viranomaisten kesken, omiin työtehtäviin ja asiakaspalveluun.

Suurin osa jälkimmäisen kyselyn vastaajista arvio, ettei ALKU-hankkeella ole ollut vaikutusta viranomaisten yhteistyöhön tai omiin tehtäviin (kuva 26). Lähes 40 % arvioi, että uudistuksella on ollut kielteisiä vaikutuksia asiakaspalveluun. Huomattavaa on myös, että lähes 20 % uskoo, että uudistus on tuonut myönteisiä vaikutuksia omiin työtehtäviin.

Henkilökunta on kokenut, että voinut uudistuksen toteuttamisvaiheen jälkeen vaikuttaa omiin työtehtäviinsä hieman enemmän (Karppi ym. 2011: 97–98). Vastausten perusteella vaikutukset ovat olleet vähäisiä työtehtäviin ja ehkä henkilökunta on toivonut, ettei työtehtäviin tehtäisi muutoksia.

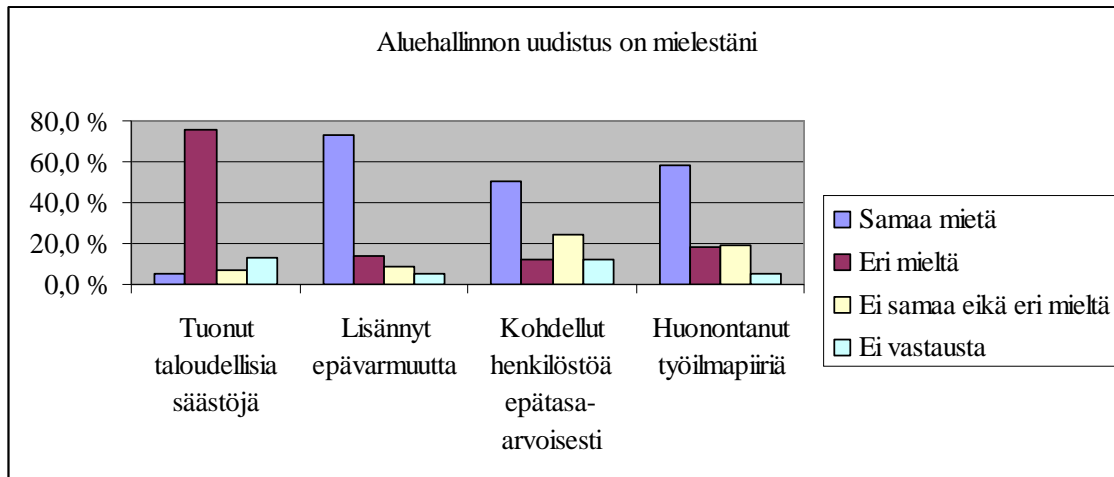


Kuva 26. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä millaisia uudistuksen vaikutukset ovat olleet yhteistyössä eri viranomaisten kanssa, omissa työtehtävissä ja asiakaspalvelussa.

Etenkin asiakaspalveluun on uudistuksella ollut vastausten perusteella kielteisiä vaikutuksia. Tosin myös muutoksen epävarmuus ja kiireinen aikataulu ovat vaikuttaneet myös asiakaspalvelun laatuun. Esimerkiksi muuttuneet järjestelmät ja vastaajien mukaan huono tiedotus sekä sisäisesti että ulkoisesti ovat vaikuttaneet todennäköisesti myös asiakaspalveluun.

#### 4.2.6. Uudistuksen vaikutukset eräiden väittämien mukaan

Jälkimmäisen kyselyn vastaajat arvioivat, että uudistus ei ole tuonut taloudellisia säästöjä (kuva 27). Uudistuksen koettiin myös vastaajien mielestä lisänneen epävarmuutta ja huonontaneen työilmapiiriä. Noin 50 % vastaajista arvioi, että uudistus on kohdellut henkilöstöä epätasa-arvoisesti.

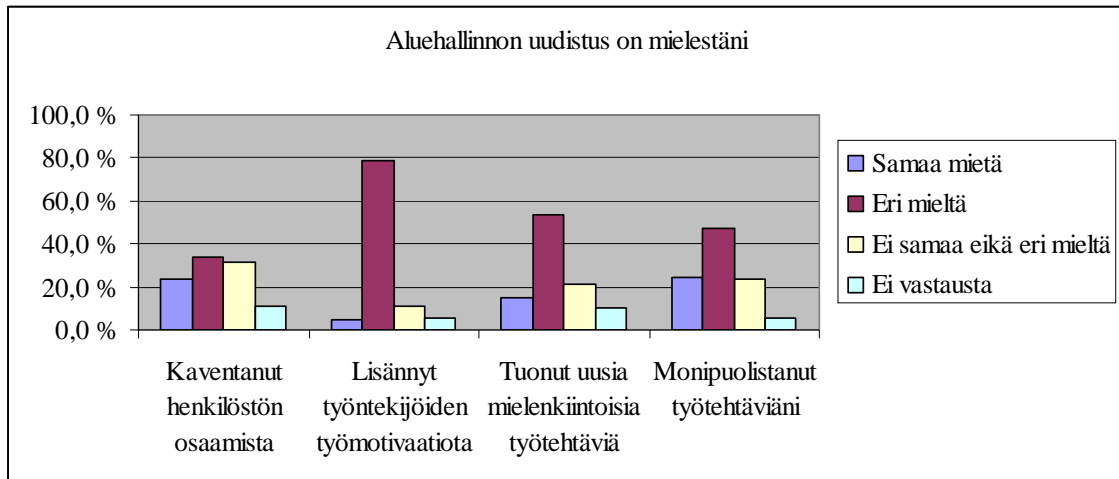


Kuva 27. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma eräiden väittämien mukaan.

Valtiovarainministeriön teettämässä kyselyssä vastaajat ovat kuitenkin enemmänkin tyytyväisiä työilmapiiriin ja työyhteisöön kuin tyytymättömiä. Vastausten keskiarvo oli ELY-keskusten osalta vuonna 2011 3,71 (asteikko oli 1=erittäin tyytymätön, 5=erittäin tyytyväinen). (Hyvönen 2012: 145.) Työilmapiiri on siis huonontunut ALKU-hankkeen seurauksena ja työilmapiiriin ollaan juuri ja juuri tyytyväisiä.

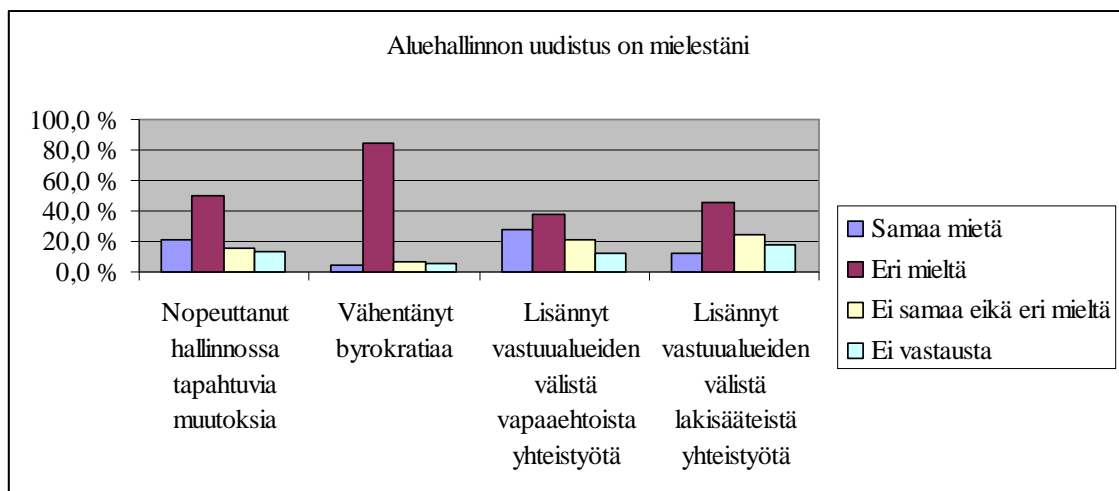
Jälkimmäisen kyselyn vastaajat olivat selkeästi sitä mieltä, ettei uudistus ole lisännyt työntekijöiden työmotivaatioita (kuva 28). Uudistuksen ei myöskään uskottu vastaajien mukaan tuoneen uusia mielenkiintoisia työtehtäviä. Yli 40 % vastaajista uskoi, ettei uudistus ole monipuolistanut heidän työtehtäviään. Vastaukset hajaantuivat kysyttäessä henkilökunnan osaamisen kaventumista. Yli 30 % arvioi, että henkilökunnan osaaminen ei ole kaventunut ja yli 20 % uskoi, että osaaminen on kaventunut.





Kuva 28. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma eräiden väittämien mukaan.

Jälkimmäisen kyselyn vastausten perusteella uudistus ei ole nopeuttanut hallinnossa tapahtuvia muutoksia tai vähentänyt byrokratiaa (kuva 29). Yli 80 % vastaajista arvio, että uudistus on lisännyt byrokratiaa. Vastuualueiden välisen yhteistyön ei juurikaan uskota lisääntyvän. Lähes 40 % uskoo, ettei uudistus ole lisännyt vastuualueiden välistä vapaaehtoista yhteistyötä ja yli 40 %, ettei uudistus ole lisännyt lakisääteistä yhteistyötä.



Kuva 29. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma eräiden väittämien mukaan.

Aluehallinnon uudistamisen tavoitteiden kannalta nämä vastaukset eivät osoita, että uudistus olisi kovin onnistunut. Vastaajien mukaan uudistus ei ole tuonut taloudellisia säästöjä ja se on luonut epävarmuutta. Se on heikentänyt työntekijöiden työmotivaatiota ja lisännyt byrokratiaa. Näistä tuloksista on vaikea löytää mitään myönteistä. Lähinnä vastausten mukaan, heikosti lisääntynyt vastuualueiden vapaaehtoiden yhteistyön lisääntyminen, on odotettu ja myönteinen piirre ALKU-hankkeen jälkeisessä elämässä.

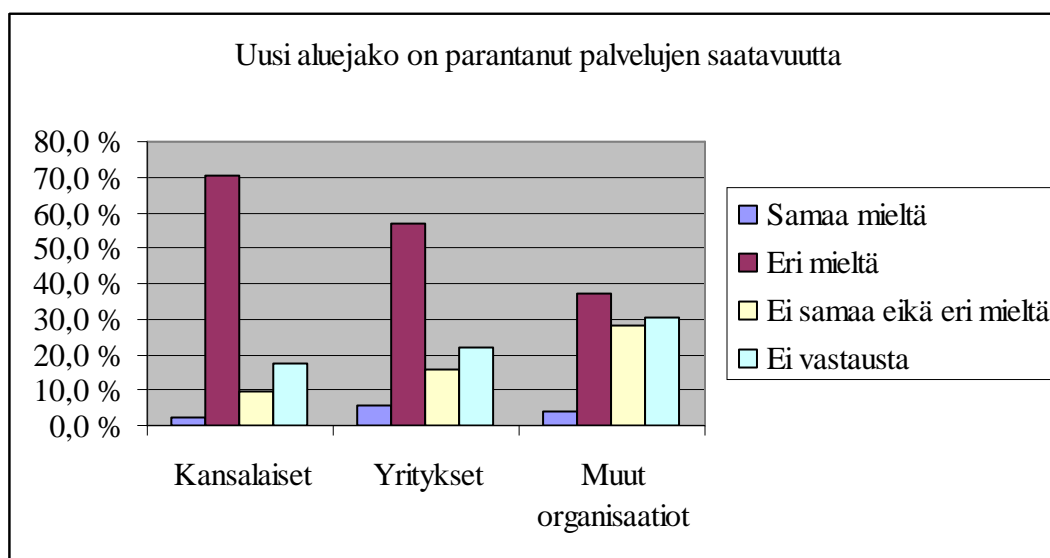
#### 4.2.7. Aluejako

Aikaisemmin valtion aluejaot ovat perustuneet lääneihin, jotka ALKU-hanke myötä lakkautettiin ja läänien tehtävät siirtyivät kahdelle uudelle aluehallintoviranomaiselle. ALKU-hankkeen uusien aluejakojen tavoitteena on, että niissä huomioitaisiin talous- ja työssäkäyntialueet ja ne muodostavat kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta mielekkään kokonaisuuden. Aluejakoja pyrittiin yhtenäistämään siten, että aluehallinnon viranomaisten toiminta-alueet vastaavat toisiaan tai suuremmat alueet koostuvat kokonaisista pienemmistä alueista.

Hyvösen (2012: 75) mukaan aluejaon hankalin tekijä on saman viraston eri vastuualueiden tai tehtävien erilaiset toimialueet. Esimerkiksi maakunnan liittojen pitää olla neuvotteluyhteyksissä useampaa ELY-keskukseen, sillä ympäristö asioita voidaan hoitaa eri ELY-keskuksessa kuin elinkeino asioita. Myös yritykset voivat joutua samanlaiseen tilanteeseen.

Valtiovarainministeriön keväällä 2012 tekemän kyselyn mukaan ELY-keskusten johto pitää aluejakoja toimivina. Alueiden kehittämisen ja ohjauksen näkökulmasta aluejaot saivat kritiikkiä, sillä lähes puolet vastaajista piti aluejakoja näistä näkökulmista huonosti toimivina. Vastausten mukaan resursseja ei saada kohdennettua toteuttamaan strategisia tavoitteita, sillä ELY-keskusten toimialueet ovat liian pieniä. Kehitysehdotuksena kyselyssä nousi siirtyminen yhdeksän viraston malliin. (Hyvönen 2012: 75–77.)

Uusi aluejako ei ole jälkimmäisen kyselyn vastaajien mukaan parantanut palvelujen saatavuutta kansalaisten tai yritysten kannalta (kuva 30). Muiden organisaatioiden kohdalla vastaukset hajaantuivat enemmän, mutta alle 5 % kuitenkin uskoi, että uudistus olisi parantanut palvelujen saatavuutta. Yli 70 % vastaajista arvioi, että kansalaisten palvelut ovat siis heikentyneet. Tämän suuntaisia vastauksia saatiin myös muissa kyselyn osissa ja tähän voi olla syynä huono tiedotus sekä sisäisesti että ulkoisesti, järjestelmien keskeneräisyys ja muutostilanteen epävarmuus. Valtiovarainministeriön keväällä 2012 teettämässä kyselyssä kolme neljästä vastaajasta piti aluejakoa palvelujen saatavuuden kannalta toimivana (Hyvönen 2012: 179).



Kuva 30. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä aluejaon vaikutuksia palveluiden saatavuuteen eräille ryhmille.

Etenkin entisten tiepiirin työntekijät kokivat, ettei uusi aluejako ole parantanut yrityksille suunnattujen palvelujen saatavuutta (taulukko 15). Entisten TE-keskusten työntekijöistä 9,4 % koki, että jonkinlaista parannusta yrityksille suunnattujen palveluiden saatavuudessa voi olla, mutta kuitenkin väitteen kanssa eri mieltä oli yli puolet vastaajista. Tulos on tilastollisesti melkein merkitsevä ja p-arvo on 0,015.

Taulukko 15. Kyselyn 2011 vastaajien kokemus yritysten palvelujen saatavuuden parantumisesta entisen työnantajan mukaan jaoteltuna.

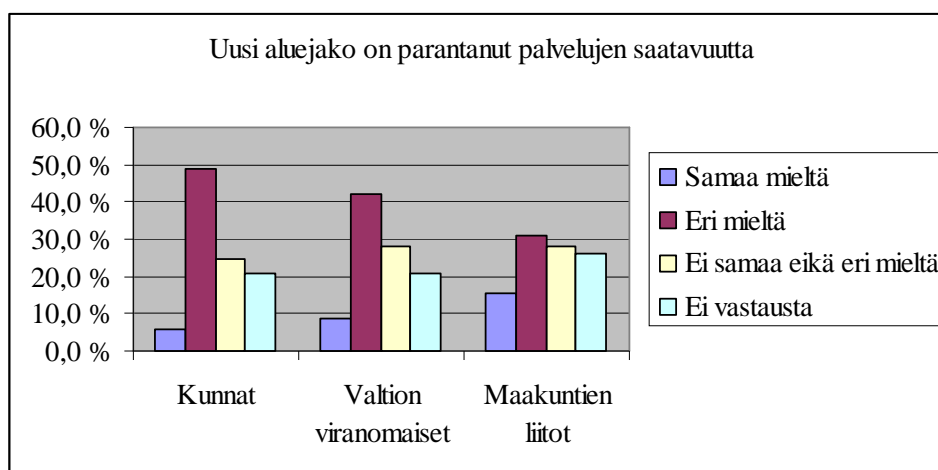
*		Aluehallintovirastojen uusi aluejako on parantanut palvelujen saatavuutta yrityksille			
		Samaa mieltä	Eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Yhteensä
Ennen aluehallinnon uudistusta työskentelin	TE-keskuksessa	9,4	51,2	39,4	100 n=127
	Ympäristökeskuksessa	3,0	67,7	29,3	100 n=99
	Tiepiirissä	2,2	71,7	26,1	100 n=46
	Lääninhallituksessa	3,2	51,6	45,2	100 n=31
	Mualla	4,2	37,5	58,3	100 n=24
	Yhteensä	5,5	58,1	36,4	100 n=327

Jälkimmäisen kyselyn vastausten perusteella pidempään samoissa tehtävissä olleet vastaavat useammin samansuuntaisesti. ALKU-hankkeen on vastausten perusteella huonontanut palvelujen saatavuutta yrityksille (taulukko 16). Alle vuoden samoissa työtehtävissä olleet eivät osanneet arvioida palvelujen saatavuuden muuttumista, mutta tämä on selitettävissä sillä, etteivät he ole olleet välttämättä aluehallinnolla töissä ennen uudistusta. Tulos on tilastollisesti erittäin merkitsevä sillä p-arvo on vain 0,001.

Taulukko 16. Kyselyn 2011 vastaajien kokemus yrityksille suunnattujen palvelujen saatavuuden parantumisesta tehtävässä työskentelyajan mukaan jaoteltuna

***		Aluehallintovirastojen uusi aluejako on parantanut palvelujen saatavuutta yrityksille			
		Samaa mieltä	Eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Yhteensä
Olen työskennellyt nykyisissä tehtävissä	Alle vuoden	6,7	30,0	63,3	100 n=30
	1-10 vuotta	6,7	54,0	39,3	100 n=163
	Yli 10 vuotta	3,8	69,2	27,1	100 n=133
	Yhteensä	5,5	58,0	36,5	100 n=326

Uusi aluejako ei jälkimmäisen kyselyn perusteella ole parantanut palvelujen saatavuutta kunnille, valtion viranomaisille tai maakunnan liitoille (kuva 31). Lähes puolet vastaajista arvioi, ettei aluejaon uudistus ole parantanut palvelujen saatavuutta kunnille ja yli 40 % vastaajista uskoo, ettei uudistus ole parantanut palvelujen saatavuutta valtion viranomaisille. Vastaukset jakaantuvat tasaisemmin eri vaihtoehtojen välille kysyttäessä palvelujen saatavuuden parantumista maakunnan liitoille. Kuitenkin yli 30 % uskoo, ettei aluejaon uudistus ole parantanut palvelujen saatavuutta maakunnan liitoille.



Kuva 31. Jälkimmäisen kyselyn vastaajien jakauma kysyttäessä aluejaon vaikutuksia palveluiden saatavuuteen eräille julkisille ryhmille.

Etenkin entisten tiepiirien ja lääninhallitusten työntekijät kokivat, että uusi aluejako ei ole parantanut kunnille suunnattujen palvelujen saatavuutta (taulukko 17). Tulos on tilastollisesti erittäin merkitsevä, sillä p-arvo on 0,001. Muista virastoista tulleet eivät osanneet arvioida palvelun saatavuutta. Lääninhallituksella ja tiepiirillä oli todennäköisesti eniten yhteistyötä ja palveluita kunnille ja kokevat uudistuksen myötä palvelunsa laskeneen.

Taulukko 17. Kyselyn 2011 vastaajien kokemus kuntien palvelujen saatavuuden parantumisesta entisen työnantajan mukaan jaoteltuna

		Aluehallintovirastojen uusi aluejako on parantanut palvelujen saatavuutta kunnille			
		Samaa mieltä	Eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Yhteensä
Ennen aluehallinnon uudistusta työskentelin	TE-keskuksessa	7,1	38,6	54,3	100 n=127
	Ympäristökeskuksessa	4,0	54,5	41,4	100 n=99
	Tiepiirissä	4,3	71,7	23,9	100 n=46
	Lääninhallituksessa	3,2	67,7	29,0	100 n=31
	Muualla	12,5	25,0	62,5	100 n=24
	Yhteensä	5,8	49,8	44,3	100 n=327

Alle vuoden samoissa tehtävissä olleet eivät osanneet arvioida palvelujen parantumista kunnille, vaan 70 % vastasi että ei samaa eikä eri mieltä (taulukko 18). Yhtenäisimmin vastasivat yli 10 vuotta samoissa työtehtävissä olleet, joista yli 57 % arvioi, ettei uudistus ole parantanut palvelujen saatavuutta kunnille. Tämä on tilastollisesti merkitsevä tulos, sillä p-arvo on 0,007.

Taulukko 18. Kyselyn 2011 vastaajien kokemus kunnille suunnattujen palvelujen saatavuuden parantumisesta entisen tehtävissä työskentelyajan mukaan jaoteltuna

		Aluehallintovirastojen uusi aluejako on parantanut palvelujen saatavuutta kunnille			
		Samaa mieltä	Eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Yhteensä
**	Olen työskennellyt nykyisissä tehtävissä				
	Alle vuoden	10,0	20,0	70,0	100 n=30
	1-10 vuotta	4,9	49,1	46,0	100 n=163
	Yli 10 vuotta	6,0	57,1	36,8	100 n=133
	Yhteensä	5,8	49,7	44,5	100 n=326

Entisistä lääninhallituksista tai muualta aluehallintoon töihin tulleista 16,7 % vastasi, että valtion viranomaisille suunnattujen palveluiden saatavuus on parantunut aluejaon uudistumisen myötä (taulukko 19). Tulos on tilastollisesti melkein merkitsevä, sillä p-arvo on 0,043.

Taulukko 19. Kyselyn 2011 vastaajien kokemus valtion viranomaisten palvelujen saatavuuden parantumisesta entisen työnantajan mukaan jaoteltuna

		Aluehallintovirastojen uusi aluejako on parantanut palvelujen saatavuutta valtion viranomaisille			
		Samaa mieltä	Eri mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Yhteensä
*	Ennen aluehallinnon uudistusta työskentelin				
	TE-keskuksessa	10,2	36,2	53,5	100 n=127
	Ympäristökeskuksessa	5,1	45,5	49,5	100 n=99
	Tiepiirissä	4,3	58,7	37,0	100 n=46
	Lääninhallituksessa	16,1	51,6	32,3	100 n=31
	Mualla	16,7	29,2	54,2	100 n=24
	Yhteensä	8,9	43,1	48,0	100 n=327

Uudella aluejaolla ei ainakaan henkilöstön mukaan voida sanoa saavuttaneen palvelujen saatavuuden parantumista. Etenkin kansalaisten palvelujen saatavuus ei vastausten mukaan ole parantunut. Maakuntien liittojen kanssa yhteistyö on pysynyt ennallaan tai palveluiden saatavuus ei ole huonontunut aluejaon uudistuksen myötä niin huomattavasti. Palvelun saatavuus on kärsinyt etenkin kansalaisille, yrityksille ja kunnille. Erityisesti entisten ympäristökeskusten, tiepiirien ja lääninhallitusten henkilöstön mielestä kuntien ja yritysten palvelujen saatavuus ei ole uudistuksesta ainakaan parantunut.



## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Valtion aluehallinto on valtion keskushallinnon ja paikallishallinnon väliin jäävää hallintoa. Nykyisin valtion aluehallinto koostuu aluehallintovirastoista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä maakunnan liitoista. Vuoden 2009 loppuun saakka aluehallinnon organisaatioita olivat lääninhallitukset, työ- ja elinkeinokeskukset, alueelliset ympäristökeskukset, ympäristölupavirastot, tiepiirit ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistot.

Aluehallintovirastot (AVI) saivat tehtävänsä lääninhallitusten, ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja työsuojelupiirien lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtävistä. Niiden vastuualueina ovat peruspalvelut, oikeusturva; työsuojelu ja luvat; ympäristöluvat; pelastustoimi ja varautuminen sekä poliisi.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus) saivat tehtävänsä TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien, lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosaston tehtävistä sekä tietyistä Merenkulkulaitoksen tehtävistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuualueita ovat elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri, liikenne ja infrastruktuuri sekä ympäristö ja luonnonvarat. Lisäksi ne ohjaavat ja valvovat työ- ja elinkeinotoimistoja sekä valvovat yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa.

Uudet aluehallintoviranomaiset ovat syntyneet ALKU-hankkeesta, jonka tarkoituksena oli uudistaa laajasti aluehallintoa ja saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti sekä tuloksellisesti toimiva aluehallinto. ALKU-hankkeella pyrittiin selkeyttämään viranomaisten työnjakoa ja poistamaan päällekkäisyyksiä. Lisäksi yhteistyötä viranomaisten välille toivottiin lisää. Aluejakoa pyrittiin selkeyttämään ja muodostamaan alueista enemmän tarkoituksenmukaisia.

Tutkimushankkeeseen on tehty kaksi laajaa kyselyä, vuonna 2009 ja vuonna 2011. Ensimmäinen kysely kohdistettiin työntekijöille TE-keskuksiin, ympäristökeskuksiin ja tiepiireihin Seinäjoella, Oulussa, Vaasassa ja Kokkolassa. Jälkimmäinen kysely kohdistettiin Helsingin, Vaasan, Turun ja Seinäjoen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökes-

kusten työntekijöille. Tuloksia on ristiintaulukoitu taustamuuttujien kanssa mahdollisten riippuvuussuhteiden löytämiseksi.

Henkilöstö ei kokenut, että ALKU-hanke on edistänyt aluehallinnon tavoitteiden toteutumista, selkeyttänyt tai tehostanut aluehallintoa. Etenkin niiden osuus, jotka ennen uudistusta vielä uskoivat vaikutuksiin, oli jälkimmäisessä kyselyssä pienentynyt. Henkilöstö koki, että uusi muutos tuli liian nopeasti edellisen jälkeen ja etteivät he voineet vaikuttaa päätöksentekoon. Henkilöstö ei uskonut, että tavoitteita saavutetaan.

Ensimmäisen kyselyn perusteella henkilökunnan käsitys ALKU-hankkeesta on todella negatiivinen. Uudistuksen hyväksi puoliksi nähtiin vain yhteistyömahdollisuuksien lisääminen ja toimintojen kokoaminen samaan paikkaan. Byrokratian uskottiin lisääntyvän ja vaikka yhteistyön odotettiin lisääntyvän, eivät vastaajat kokeneet, että se tehostaisi aluehallintoa. Etenkin kiireinen aikataulu ja huono suunnittelu nousivat esiin vastauksista. Myös muut hankkeen seurantaan tekevät tutkijat ovat huomioineet nämä seikat. Lisäksi informaatiota tuli liikaa ja samaan aikaan liian vähän, sillä sitä tuli vääristä kanavista tai sitä oli vaikea löytää. Jälkimmäisen kyselyn tuloksista voidaan päätellä, ettei ALKU-hankkeella pyrittyihin vaikutuksiin olla päästy. Henkilöstö ei myöskään kokenut voineensa vaikuttaa muutokseen ja muutoksen myötä byrokratia ja omat työtehtävät ovat lisääntyneet.

Kyselyistä selviää, että sekä odotukset että havainnot uudistuksen vaikutuksista työtovereihin, työpaikan sijaintiin ja työtehtäviin ovat vastaajien arvion mukaan jääneet vähäisiksi. Myönteisiä vaikutuksia oli tullut eniten työtovereihin ja eniten kielteistä työpaikan sijaintiin. Kuitenkin suurin osa vastaajista koki, ettei uudistuksella ole ollut vaikutusta työtovereihin, työpaikan sijaintiin tai työtehtäviin. Ensimmäisen kyselyn vastaajista työpaikan sijainnin muuttumiseen uskoivat eniten entisten tiepiirien ja ympäristökeskusten työntekijät. Jälkimmäisen kyselyn mukaan juurikin näistä virastoista tulleet myös uskoivat vahvasti, että uudistuksen vaikutukset ovat olleet kielteisiä. Eniten kuitenkin muutoksia voidaan vastausten perusteella olettaa tulleen lääninhallituksen työntekijöiden työpaikan sijaintiin.

Tulokset osoittavat, että aluehallinnon uudistus ei ole tuonut taloudellisia säästöjä, se on luonut epävarmuutta ja heikentänyt työntekijöiden työmotivaatiota ja lisännyt byrokratiaa. Lievästi kasvanut vastuualueiden vapaaehtoinen yhteistyön lisääntyminen on odotettu ja myönteinen tulos uudistuksessa.

Palvelujen saatavuus on uudesta aluejaosta huolimatta kärsinyt aluehallinnon uudistuksen myötä. Erityisesti entisten ympäristökeskusten, tiepiirien ja lääninhallitusten henkilöstön mielestä kuntien ja yritysten palvelujen saatavuus ei ole uudistuksesta ainakaan parantunut. Palvelujen saatavuus maakuntien liitoille on pysynyt ennallaan tai ei ole tulosten perusteella huonontunut kovin paljon.

ALKU-hanke uudisti aluehallintoa laajasti, mutta palvelujen saatavuus kansalaisille ei tulosten perusteella ole parantunut. Uutta aluejakoa joudutaan tulevaisuudessa muokkaamaan kuntaliitosten yhteydessä, sillä ainakin näyttäisi siltä, ettei työryhmän antamassa esityksessä vuoden 2015 kuntajaoksi ole otettu huomioon nykyisiä maakuntien rajoja tai aluehallinnolle määritettyjä uusia rajoja. Henkilökunta ei tulosten perusteella ole kovin tyytyväinen uudistukseen.

ALKU-hankkeen tavoitteena oli kansanvaltaisuuden lisääminen, mutta tässä tutkimuksessa ei voida tehdä johtopäätöksiä siitä, joten olisi tärkeää tutkia, onko kansanvaltaisuus lisääntynyt ja tehdä vaikka pohjoismaista vertailua. Erilaisten asiakasryhmien, esimerkiksi kansalaisten, näkökulmasta voisi myös tarkastella aluehallinnon nykyistä toimipaikkaverkkoa ja sen toimivuutta. Mielenkiintoista olisi myös tutkia, miten nykyinen aluehallintomalli palvelee EU:n tavoitteita, vaikkei se ollut ALKU-hankkeen tavoitteissa.

## LÄHDELUETTELO

### KIRJALLISUUS

Alasuutari, Pertti (1996). Toinen tasavalta: Suomi 1946–1994. Jyväskylä: Vastapaino.

Alavaikko, Mika (2006). Valtakunnallisen sosiaalipolitiikan loppu – keskitetystä ohjauksesta alueellisiin kehittämishankkeisiin. Teoksessa: Projektityhteiskunnan kääntöpuolia, 39–55. Toim. Kati Rantala & Pekka Sulkunen. Tampere: Gaudeamus.

Aluehallintovirasto (2009). Aluehallintovirastojen tehtävät. Saatavissa 14.11.2012: <http://www.avi.fi/fi/virastot/Sivut/Aluehallintovirastojentehtävät.aspx>.

Aluehallintovirasto (2010). Aluehallintovirastot. Saatavissa 14.11.2012: <http://www.avi.fi/fi/virastot/Sivut/Etusivu.aspx>.

Aluehallintovirastojen toimipaikat (2010). Aluehallintovirastojen toimipaikat. Saatavissa 14.11.2012: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20091120Alueha/1\\_201109\\_avi\\_kartta3\\_su.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20091120Alueha/1_201109_avi_kartta3_su.pdf).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2010). ELY-keskukset. Saatavissa 14.11.2012: <http://www.ely-keskus.fi/fi/ELYkeskukset/Sivut/default.aspx>.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksien toimipaikat (2010). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksien toimipaikat. Saatavissa 14.11.2012: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20091120Alueha/3\\_201109\\_ely\\_kartta2\\_su.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20091120Alueha/3_201109_ely_kartta2_su.pdf).

Fredriksson, Sami & Tuomo Martikainen (2008). Julkista vai yksityistä: Kuntalaisten palveluita koskevat valinnat. Vammala: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.

- Haveri, Arto (1997). Aluehallinto muutoksessa: Tutkimus aluehallinnon uudistusten vaikutuksista. Hallintotiede A 11. Tampereen yliopisto.
- Heikkilä, Tarja (2001). Tilastollinen tutkimus. Helsinki: Edita.
- Heiskala, Risto (2006): Kansallisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa: Uusi jako: Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?, 14–42. Toim. Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Heiskala, Risto & Eeva Luhtakallio (2006): Johdanto: Suunnittelutaloudesta kilpailuyhteiskuntaan. Teoksessa: Uusi jako: Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?, 7–13. Toim. Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Hetemäki, Martti (1998). Hyvinvointivaltion valinnat. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1998: 3, 230–245.
- Hyvönen, Tarja (2009). Aluehallinnon uudistamishanke, ALKU-hanke. Saatavissa 14.11.2012: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20091009ALKUha/alku\\_kuntamarkkinat2009.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20091009ALKUha/alku_kuntamarkkinat2009.pdf).
- Hyvönen, Tarja (2012). Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen, Työryhmän raportti eduskunnalle annettavaa selontekoa varten. Valtiovarainministeriön julkaisuja 28/2012. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Hämäläinen, Timo J. & Risto Heiskala (2004). Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. SITRA:n julkaisusarja nro 271.
- Jauhiainen, Jussi S. & Vivi Niemenmaa (2006). Alueellinen suunnittelu. Tampere: Vastapaino.

Karppi, Ilari (toim.), Jaana Haatainen, Toni K. Laine, Elina Purho, Jenni Airaksinen, Arto Haveri, Ismo Lumijärvi, Lasse Oulasvirta, Jari Stenvall & Jukka Wallenius (2011). Hiljainen radikaali uudistus; aluehallinnon uudistamishankkeen arviointi 2009–2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2011. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Karppi, Ilari, Elina Pihlajamaa, Jaana Haatainen, Arto Haveri, Lasse Oulasvirta & Jari Stenvall (2010). Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi: väliraportti: valmisteluvaiheen arviointi 2009. Valtiovarainministeriön julkaisuja 16/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Knuutinen, Mikko (1996). Maakunnat, aluekehitys ja EU: tutkimus maakunnan liittojen oikeudellisesta asemasta. Tampere: PS Projektihallinta Oy.

Kultalahti, Olli (1990). Yhteiskunta ja alue. Gummerrus: Juväskylä. 2. uudistettu painos.

Kuntaliitto (2012). Ajankohtaiset kunta-asiat. Saatavissa 14.11.2012: [http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2012/maakuntatilaisuudet-2012/Documents/Maakuntakierros\\_Kymenlaakso\\_09052012\\_KW.pdf](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2012/maakuntatilaisuudet-2012/Documents/Maakuntakierros_Kymenlaakso_09052012_KW.pdf)

KvantiMOTV (2003). Hypoteesien testaus. Saatavissa 14.11.2012: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/hypoteesi/testaus.html>.

Luomala, Anne (2008). Muutosjohtamisen ABC: Ajatuksia muutoksen johtamisesta ja ihmisten johtamisesta muutoksessa. Tampereen yliopiston kauppakorkeakoulu. Saatavissa 14.11.2012: [https://arkki.ramk.fi/RAMK/arkisto/julkinen/2\\_Muutosjohtamisen%20ABC.pdf](https://arkki.ramk.fi/RAMK/arkisto/julkinen/2_Muutosjohtamisen%20ABC.pdf)

Moisio, Sami (2012). Valtio, alue, politiikka: Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Tampere: Vastapaino.

- Niemi-Iilahti, Anita, Jari Stenvall & Krister Ståhlberg (2002). Iskukykyisempi Suomi: suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Sisäministeriön muut julkaisut 12/2002.
- Palola, Antti (2008). Puheenjohtaja Antti Palolan puheenvuoro Finwin Aluehallinnon uudistamishankkeen muutosjohtajamisseminaarissa 1.12.2008. Saatavissa 14.11.2012: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20081202A\\_LKUha/06\\_Palolan\\_puhe.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20081202A_LKUha/06_Palolan_puhe.pdf).
- Parviainen, Seija (1994). Julkinen sektori ja hyvinvointiyhteiskunta pesäeron partaalla. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1994: 2, 220–237.
- Perttunen, Mika (1995). Regionaalisen hallinnon visio Suomessa. Hallintotieteen pro gradu -tutkielma. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Rantala, Kati & Pekka Sulkunen (2006). Uudet hallintamekanismit – miksi ja miten? Teoksessa: Projektityhteiskunnan kääntöpuolella, 15–38. Toim. Kati Rantala & Pekka Sulkunen. Helsinki: Gaudeamus.
- Salminen, Ari (2004). Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Selovuori, Jorma (1999). Lääninhallinto. Teoksessa: Valta ja byrokratia Suomessa 1809–1998, 131–144. Toim. Jorma Selovuori. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Sisäasiainministeriö (2007). Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi: Alueita vahvistettava myös hallinnon keinoin. Saatavissa 11.4.2009: <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PFBD/47CB9C5A3EB7E74AC2257393002BA514>.
- Stenvall, Jari (1995). Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon: Virkamiehistön asiantuntemuksen kehitys valtion keskushallinnossa. Helsinki: Hallintohistoriankomitea.

Stenvall, Jari (1999). Aluehallinto 2000: Aluehallintouudistuksen keskeiset vaikutukset. Hallintotiede A 15. Tampereen yliopisto.

Stenvall, Jari & Petri Virtanen (2007). Muutosta johtamassa. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Suomi.fi (2012a). Välillinen valtionhallinto. Saatavissa 14.11.2012: [http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio\\_ja\\_kunnat/valillinen\\_julkishallinto/index.html](http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/valillinen_julkishallinto/index.html).

Suomi.fi (2012b). Valtion hallintojärjestelmä. Saatavissa 14.11.2012: [http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio\\_ja\\_kunnat/valtion\\_hallintojarjestelma/index.html](http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/valtion_hallintojarjestelma/index.html).

Suomi.fi (2012c). Aluehallinto. Saatavissa 14.11.2012: [http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio\\_ja\\_kunnat/aluehallinto/index.html](http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/aluehallinto/index.html).

Såg, Satu (2012). Aluehallinto uudistuksen vaikutukset asiakaskontakteihin: Kyselytutkimus ELY-keskusten työntekijöille. Pro gradu -tutkielma. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Temmes, Markku (1989). Virastojen kehityskaaret: Valtion virastojen kehitys. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Temmes, Markku (1994a). Eurooppalaiset esikuvamme: Uudistuvan hallintoajattelun lähteillä. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Temmes, Markku (1994b). Hallinto puntarissa: hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Temmes, Markku (2007) Valtionhallinto: jatkuvuutta ja muutosta. Teoksessa: Suomen poliittinen järjestelmä verkkokirja. Helsingin yliopisto. Saatavissa 14.11.2012: <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtionhallinto/jatkuvuutta-ja-muutosta/>.



- Temmes, Markku & Markku Kiviniemi (1997). Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Helsinki: Valtiovarainministeriö ja Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos.
- Tiihonen, Seppo (2004). Poliittisen hallitsemisen ja julkisen hallinnon kehitys 1980–2003. Teoksessa: Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys, 1–92. Toim. Risto Heiskala. Helsinki: Sitra. Saatavissa 14.11.2012: <http://www.sitra.fi/julkaisut/Heiskala.pdf>.
- Tiihonen, Seppo (2006). Poliittisen hallinnan ja hallintopolitiikan muutoksia 1980- ja 1990-luvuilla. Teoksessa: Uusi jako: Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?, 82-104. Toim. Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Tilastokeskus (2009). Läänit. Saatavissa 14.11.2012: <http://www.stat.fi/meta/luokitukset/laani/001-2009/index.html>.
- Tilastokeskus (2012a). EU:n alueluokitus NUTS 2012. Saatavissa 14.11.2012: <http://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/nuts/002-2012/index.html>.
- Tilastokeskus (2012b). Luokituksen kuvaus. Saatavissa 14.11.2012: <http://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/maakunta/001-2012/kuvaus.html>.
- Tilastokeskus (2012 c). Maakunnat 2012. Saatavissa 14.11.2012: <http://www.tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/maakunta/001-2012/index.html>.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2009). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia-asiakirja 2010–2011. Konserni 39/2009.
- Uusitalo, Hannu (1994). Pohjoismaisen hyvinvointivaltion arvot ja käytäntö. Teoksessa: Hyvinvointivaltio ristiaallokossa: arvot ja tosiasiat, 59–94. Toim. Jan Otto

Andersson, Antti Hautamäki, Riitta Jallinoja, Ilkka Niiniluoto & Hannu Uusitalo. SITRA:n julkaisusarja 131.

Uusitalo, Hannu (1995). Tiede, tutkimus ja tutkielma: Johdatus tutkielman maailmaan. Toinen painos. Juva: WSOY.

Valtee, Pasi (2004). Uhkista mahdollisuuksiksi: Organisaatiomuutosten toteuttaminen työyhteisön haasteena. Raporttisarja 2002: 1. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.

Valtioneuvosto (2011). Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelma. Saatavissa 14.11.2012: <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi.pdf>.

Valtiovarainministeriö (2009). Uusi valtion aluehallinto palvelee 1.1.2010 lukien. Saatavissa 14.11.2012: [http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20091120Uusiva/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20091120Uusiva/name.jsp).

Valtiovarainministeriö (2012a). Keskushallinto. Saatavissa 14.11.2012: [http://www.vm.fi/vm/fi/13\\_hallinnon\\_kehittaminen/02\\_hallintorakenteen\\_kehittaminen/009\\_keskushallinto/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/13_hallinnon_kehittaminen/02_hallintorakenteen_kehittaminen/009_keskushallinto/index.jsp).

Valtiovarainministeriö (2012b). Aluehallinto. Saatavissa 14.11.2012: [http://www.vm.fi/vm/fi/13\\_hallinnon\\_kehittaminen/02\\_hallintorakenteen\\_kehittaminen/01\\_aluehallinto/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/13_hallinnon_kehittaminen/02_hallintorakenteen_kehittaminen/01_aluehallinto/index.jsp).

Valtiovarainministeriö (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma. Saatavissa 11.4.2010: <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelmapainoversio-040507.pdf>.

Valtiovarainministeriö (2009). Uusi valtion aluehallinto palvelee 1.1.2010 lukien. Saatavissa 14.11.2012: [http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20091120Uusiva/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20091120Uusiva/name.jsp).

- Valtiovarainministeriö (2010). Aluehallinnon uudistamishanke (ALKU). Saatavissa 11.4.2010: [http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/022\\_alku/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/022_alku/index.jsp).
- Vartiainen, Perttu (1998). Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Helsinki: Sisäministeriö Aluekehitysosasto.
- Vartola, Juha (2006). Näkökulmia byrokratiaan. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Viinamäki, Olli-Pekka & Ari Salminen (2008). Aluehallintojen mosaiikki: Kansainvälisiä vertailevia huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2008. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Wallenius, Jukka (2011). Henkilöstön muutoskielteisyyden syyt, sitoutuminen organisaatiomuutokseen ja muutosvastarinnan hyödyntämismahdollisuudet; tutkimus valtion aluehallinnon uudistamishankkeesta (ALKU). Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Saatavissa 8.3.2012: <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu05297.pdf>.

## VIRALLISLÄHTEET

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Komiteanmietintö 1992: 33. Kevyempään ja kootumpaan aluehallintoon: Selvitysmies Jukka Hirvelän ehdotukset valtion aluehallinnon kehittämisestä. Helsinki: Valtioneuvosto.

Komiteanmietintö 1997: 2 Aluehallinto 2000: Uudistuva aluehallinto. Helsinki: Sisäasianministeriö.

Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896.

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 20.11.2009/897.

LiVL 19/2009 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

TaVL 21/2009 vp. Talousvaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

TyVL 12/2009 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

YmVL 25/2009 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

## LIITEET

### LIITE 1. Kyselylomake 2009

Hyvä aluehallinnon työntekijä!

Tällä kyselyllä selvitetään aluehallinnon uudistukseen liittyviä kielellisiä ja viestinnällisiä tekijöitä Pohjanmaalla. Tutkimus toteutetaan Vaasan yliopistossa, ja se on uudistamishankkeesta riippumaton. Tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa, säilyttää ja kehittää niitä hyviä käytänteitä, jotka aluehallintovirastoissa työskentelevät ennen uudistusta kokevat toimiviksi. Tästä syystä kaikki vastaukset ovat arvokkaita. Toivomme, että loppuvuoden kiireistä huolimatta löytäisit aikaa vastata kyselyyn.

Vastaamiseen kuluu noin 15 minuuttia. Vastanneiden kesken arvotaan ravintolalahjakortteja (á 50 euroa). Arvontaa varten toimitetut henkilötiedot käsitellään erillään kyselyn vastauksista, joten vastauksenne ovat täysin luottamuksellisia.

Kyselyyn voi vastata 22.12.2009 saakka.

Hyvää Joulun odotusta toivottaen, yhteistyöterveisin

Merja Koskela & Nina Pilke

Yhteystiedot:

professori Merja Koskela  
Viestintätieteiden laitos  
[etunimi.sukunimi@uwasa.fi](mailto:etunimi.sukunimi@uwasa.fi)  
06-3248 370

professori Nina Pilke  
Pohjoismaisten kielten laitos  
[etunimi.sukunimi@uwasa.fi](mailto:etunimi.sukunimi@uwasa.fi)  
06-324813

#### Taustakysymykset

1. Olen

- ☐ Mies  
☐ Nainen

2. Syntymävuosi

3a. Työntantajani on

- ☐ TE-keskus  
☐ Ympäristökeskus  
☐ Tiepiiri  
☐ Lääninhallitus  
☐ Muu

3b. Toimipaikkani on

- ☐ Vaasa  
☐ Kokkola  
☐ Muu

4. Olen esimiesasemassa

- ☐ Kyllä  
☐ Ei

5. Olen työskennellyt nykyisessä työpaikassani vuosissa

- ☐ alle vuoden  
☐ 1-5 vuotta  
☐ 6-10 vuotta  
☐ 11-15 vuotta  
☐ 16-20 vuotta  
☐ yli 20 vuotta

## 6. Olen työskennellyt nykyisissä tehtävissäni

- ☐ alle vuoden
- ☐ 1-5 vuotta
- ☐ 6-10 vuotta
- ☐ 11-15 vuotta
- ☐ 16-20 vuotta
- ☐ yli 20 vuotta

## 7. Tehtäväni on

- ☐ Vakituinen, kokopäiväinen
- ☐ Vakituinen, osapäiväinen
- ☐ Määräaikainen, kokopäiväinen
- ☐ Määräaikainen, osapäiväinen

## 8. Äidinkieleni on

- ☐ Suomi
- ☐ Ruotsi
- ☐ Muu

## Asenteet ja uudistuksen vaikutukset

## 16. Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestely

	Täysin samaa mieltä	Osittain samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Osittain eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
a. edistää aluehallinnon tavoitteiden toteuttamista	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. selkeyttää hallinnon rakenteita	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. tehostaa aluehallintoa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## 17. Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyillä tulee olemaan vaikutusta seuraaviin asioihin. 1 = vähän, 5 = paljon.

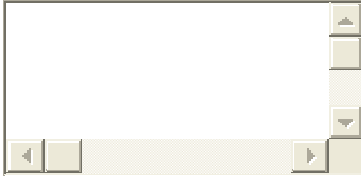
	1	2	3	4	5
a. Työtoverit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Työpaikan sijainti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Työn sisältö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## 18. Tulevatko seuraavia asioita koskevat mahdolliset vaikutukset olemaan myönteisiä, neutraaleja vai kielteisiä?

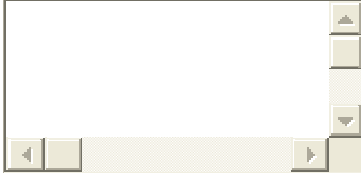
	Myönteisiä	Ei vaikutusta	Kielteisiä
a. Työtoverit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Työpaikan sijainti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Työn sisältö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Näkemyksiä muutoksesta

38. Parasta valtion aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyssä on

A rectangular box with a light beige background and a thin black border. It contains several small, faint icons: a left-pointing arrow, a right-pointing arrow, and a downward-pointing arrow, suggesting it is a placeholder for a diagram or a list of options.

39. Pahinta valtion aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyssä on

A rectangular box with a light beige background and a thin black border. It contains several small, faint icons: a left-pointing arrow, a right-pointing arrow, and a downward-pointing arrow, suggesting it is a placeholder for a diagram or a list of options.

Järjestelmänä Eduix E-lomake 3.1, [www.e-lomake.fi](http://www.e-lomake.fi)

## LIITE 2. Kyselylomake 2011

Hyvä aluehallinnon työntekijä!

Tällä kyselyllä selvitetään aluehallinnon uudistukseen liittyviä viestintään ja työn sisältöön liittyviä tekijöitä. Tutkimus toteutetaan Vaasan yliopistossa, ja se on aluehallinnon uudistamishankkeesta riippumaton. Tutkimuksen tavoitteena on kehittää niitä käytänteitä, jotka aluehallintovirastoissa työskentelevät kokevat toimiviksi. Tästä syystä kaikki vastaukset ovat arvokkaita. Vastaamiseen kuluu noin 20 minuuttia.

Vastanneiden kesken arvotaan ravintolalahjakortteja (á 100 euroa). Arvontaa varten toimitetut henkilötiedot käsitellään erillään kyselyn vastauksista, joten vastaukset ovat täysin luottamuksellisia.

Kyselyyn voi vastata 21.4.2011 saakka.

Yhteistyöterveisin

Merja Koskela, Eija Mäkinen, Nina Pilke ja Seija Virkkala

Yhteystiedot:

professori Merja Koskela  
Viestintätieteet  
etunimi.sukunimi@uwasa.fi  
06-3248370

professori Nina Pilke  
Pohjoismaiset kielet  
etunimi.sukunimi@uwasa.fi  
06-3248137

professori Eija Mäkinen  
Julkisoikeus  
etunimi.sukunimi@uwasa.fi  
06-3248428

professori Seija Virkkala  
Aluetiede  
etunimi.sukunimi@uwasa.fi  
06- 3248356

Taustakysymykset

1. Olen

- ☐ Mies  
☐ Nainen

2. Ikä, vuotta

4. ELY-keskuksen työpaikkani on

Helsinki	Seinäjoki	Turku	Vaasa	Muu	Missä?
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="text"/>

3. Ennen aluehallinnon uudistusta työskentelin

- ☐ TE-keskuksessa  
☐ Ympäristökeskuksessa  
☐ Tiepiirissä  
☐ Lääninhallituksessa  
☐ Muualla

5. Olen esimiesasemassa

- ☐ Kyllä  
☐ Ei





j. kaventanut henkilöstön osaamista	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k. tuonut uusia mielenkiintoisia työtehtäviä	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l. kohdellut henkilöstöä epätasa-arvoisesti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m. lisännyt työntekijöiden työmotivaatiota	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n. nopeuttanut hallinnossa tapahtuvia muutoksia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o. monipuolistanut työtehtäviäni	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19. Aluehallintovirastojen toimintojen uudelleen järjestelyillä on ollut vaikutusta seuraaviin asioihin.  
(1=ei lainkaan, 5=paljon)

	1	2	3	4	5	En osaa sanoa
a. Työpaikan sijainti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Työn sisältö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Työtoverit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Yhteistyö eri viranomaisten kesken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Omat työtehtävät	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Asiakaspalvelu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

20. Seuraavia asioita koskevat vaikutukset ovat olleet mielestäni...

	Kielteisiä	Ei vaikutusta	Myönteisiä
a. Työpaikan sijainti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Työn sisältö	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Työtoverit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Yhteistyö eri viranomaisten kanssa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Omat työtehtävät	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Asiakaspalvelu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

21. Aluehallintovirastojen uusi aluejako on parantanut seuraavien ryhmien palvelujen saatavuutta...

1=täysin eri mieltä, 2=osittain eri mieltä, 3= ei samaa eikä eri mieltä, 4=osittain samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5	En osaa sanoa
a. kansalaiset	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. yritykset	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. kunnat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. valtion viranomaiset	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. maakuntien liitot	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. muut organisaatiot	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

22. Mihin asioihin ja miten olet työntekijänä voinut vaikuttaa aluehallinnon uudistuksessa?

Yleisiä kommentteja

46. Vapaa sana